

平成 24 年度外務省国際問題調査研究・提言事業  
(研究テーマ：政権交代に際しての外交の持続性)

政権交代に際しての外交の持続性  
：政権交代と外交の安定性  
研究報告書・提言



平成 25 年 3 月

公益財団法人 世界平和研究所  
Institute for International Policy Studies (IIPS)

## はしがき

本報告書は、当研究所が企画競争に応募の結果採択され、平成 24 年度外務省国際問題調査研究・提言事業費補助金（研究テーマ：「政権交代に際しての外交の持続性」）の交付を受け、調査研究・政策提言ならびに内外への啓発活動を行ってきた成果を取りまとめたものである。

2009 年に発足した民主党の鳩山政権は、本格的な政権交代と言われた。鳩山政権は、脱官僚と政治主導を標榜し、外交分野では、従来の対米重視路線の見直しを示唆し、自民政権時代に米国と合意した普天間基地の県内移設を撤回するなど、外交政策の転換を試みた。しかし、結果的にこれらの政策は、内外に大きな影響を与え、我が国外交の安定性への信頼を揺るがしかねない事態に発展した。

政権交代は時に外交政策の継続性に大きな影響をもたらすが、その善し悪しについては、その国や外交の置かれた状況によって大きく異なる。政権交代と外交政策の継続性の間にいかなる連関があるのか、政権交代が生じても安定性のある外交政策を継続するためにはいかなる体制が必要なのか、諸外国においては政権交代と政策の継続性の担保にいかなる工夫が払われているのか、以上のような問題点について、本調査研究では専門委員の方々にご検討いただき、その成果を報告書として取りまとめた。

なお、ここに表明されている見解は学問の自由に基づき個々の参加者によって表明・執筆されたものであり、外務省および当研究所の意見を代表するものではない。しかしながら、本調査研究の成果は、今後も起こりうる政権交代において我が国の外交の安定性を考える上で極めて重要であり、将来のわが国の外交政策を考える上での一助となることを願ってやまない。

最後に、ご自身の貴重な研究の時間を割いて、本調査研究にご参加いただいた委員各位、ならびにシンポジウムの開催にご協力をいただいた関係各位に対し、心から御礼申し上げたい。

平成 25 年 3 月  
公益財団法人 世界平和研究所  
理事長 佐藤 謙

## 研究体制

|      |       |                                  |
|------|-------|----------------------------------|
| 主 査： | 北岡 伸一 | 国際大学学長<br>政策研究大学院大学教授<br>(元国連大使) |
| 委 員： | 岩間 陽子 | 政策研究大学院大学教授                      |
|      | 川島 真  | 東京大学総合文化研究科准教授                   |
|      | 細谷 雄一 | 慶應義塾大学法学部教授                      |
|      | 宮城 大蔵 | 上智大学大学院准教授                       |
|      | 渡辺 将人 | 北海道大学大学院准教授                      |
| 事務局： | 大澤 淳  | 世界平和研究所 主任研究員                    |
|      | 林 大輔  | 世界平和研究所 研究院助手                    |

## 目次

|                                      |        |           |
|--------------------------------------|--------|-----------|
| はしがき                                 | ……     | - I -     |
| 研究体制                                 | ……     | - II -    |
| 目次                                   | ……     | - III -   |
| 政策提言                                 | ……     | - 1 -     |
| はじめに 一本調査研究の意図                       | 研究会事務局 | …… - 4 -  |
| <b>第1部 研究報告論文 日本の政権交代と外交の持続性</b>     |        |           |
| 第1章 戦後日本における政権交代と外交転換                | 北岡 伸一  | …… - 6 -  |
| 第2章 細川・羽田政権再考                        | 宮城 大蔵  | …… - 16 - |
| <b>第2部 研究報告論文 主要国における政権交代と外交の持続性</b> |        |           |
| 第3章 アメリカにおける政権交代と外交の変化               | 渡辺 将人  | …… - 26 - |
| 第4章 イギリスにおける政権交代と外交の変化               | 細谷 雄一  | …… - 39 - |
| 第5章 ドイツにおける政権交代と外交の変化                | 岩間 陽子  | …… - 51 - |
| 第6章 中国における政権交代と外交の変化                 | 川島 真   | …… - 61 - |
| <b>第3部 研究成果アウトリーチ</b>                |        |           |
| 第7章 安倍新政権への緊急政策提言                    |        |           |
|                                      | 日本語版   | …… - 71 - |
|                                      | 英語版    | …… - 76 - |
| 第8章 日米韓研究機関による中間検討会                  |        |           |
| 「2012年の政権選択と外交：日米韓関係への影響」            |        |           |
| 公開シンポジウム記録                           |        | …… - 83 - |
| 第9章 研究成果報告シンポジウム                     |        | …… - 84 - |

(余白)

## 政策提言

**提言 1. 政権交代は時に外交政策の持続性に大きな影響をもたらすが、その善し悪しについては、その国や外交の置かれた状況によって大きく異なる。政権交代を利用して、外交政策の再調整が過去には行われてきた。**

政権交代は、プラスの効用とマイナスの効用がある。プラスの面としては、国際環境の変化と日本のポジションの変化によって、政権交代を利用して、政策を変更するという側面である。佐藤政権では、最後まで台湾との関係を保つ一方、田中政権への政権交代で、台湾との断絶と中華人民共和国との国交回復が可能になった。政権交代によって、外交政策を変化させる事ができる、というのが歴史的には行われてきたところであり、政権交代の効用でもある。ただし、次に述べるように外交政策の変更には、安定性への十分な配慮が必要である。

**提言 2. 政権交代を利用した、政治主導による外交政策の変更は、外交の安定性に配慮して行われる必要がある。組織記憶を有する官僚機構の意見は注意深く聴き、独自色は官邸主導で官僚機構とすみ分けるべきである。**

ドイツではイラク戦争でアメリカに反対するという大きな政策変更を行ったが、自国の安全保障に大きな影響が生じないという冷徹な読みがあった。過去の経緯に照らし合わせ、動かせるものと動かせないものを見極めが大切である。イギリスでは、内閣官房組織の長として官房長が 5~10 年務め、政策の継続性と政権交代のショックを吸収し、外交政策の継続性を担保している。アメリカの場合国務省が外交の一貫性、NSC がホワイトハウスの独自色をつけている。日本でも橋本行革で内閣官房に企画立案能力が付与され、同じようにする事は可能。鳩山政権が官僚機構を排除して失敗した事は肝に銘ずるべきである。

**提言 3. 野党に対する外交政策の理解を求める努力は重要である。日頃から、必要に応じて野党に対する外交政策の情報提供を実施すべきである。**

日本以外の国では、野党の幹部にも一定の機密情報を含む情報提供が行われている。日本では、野党と官僚機構の接触が難しく、さらに国会議員の守秘義務を担保する法制度が無く、野党幹部への機密情報を含む外交情報の提供に困難が生じている。

細川連立政権時の第一次北朝鮮核危機の際には、外務省幹部が当時野党の橋本龍太郎政調会長に接触するというイレギュラーな形が試みられた。機密性の高い情報も橋本政調会長に提供し、後にその事が橋本政権における日米安保再定義、ガイドライン見直し作業に非常に役に立ったと、橋本元総理は述べている。より制度的に担保された安定的な情報提供の仕組みが考慮されるべきである。

**提言 4. 野党は常に政策の現実的なオルタナティブは何かを検討すべきである。そのためには、官僚組織からの情報の提供と官僚機構以外のシンクタンクの充実が不可欠である。**

政権交代時代における野党の仕事は、日本外交のオルタナティブを構想することである。代替性のある外交構想を有力野党が有していることは結果として日本外交の全体としての強靱さを担保することになる。

外交に限らず、霞ヶ関の中央官庁は日本最大最強のシンクタンクという性格を持つが、野党が外交におけるオルタナティブを構想する際には、諸外国のようにシンクタンクを利用する事が不可欠である。ドイツでは、連邦政府の援助の下で、各政党が大規模な政党系シンクタンクを擁する。アメリカでは、シンクタンクを中心に地域別・政策別の専門家コミュニティが政権交代時に知見を提供できる体制ができています。イギリスでもチャタムハウスや IISS がシンクタンクとして、野党への良質な情報提供に重要な役割を果たしてきた。

**提言 5. 外交に関する健全な国民世論形成のための専門家ネットワーク・専門メディア環境の充実が不可欠である。**

野党のみならず、外交政策の安定性には、国際関係の様相や外交議論を的確に人々に伝え、外交に関する健全な国民世論を形成する事が不可欠である。アメリカやイギリスのシンクタンクはこのような役割を果たしてきた。加えて、成熟度の高い議論を行うためには、専門性と海外への人的ネットワークを有する専門家集団の育成、質の高い議論を行う論壇の場、専門メディア環境の整備が望まれる。

**提言 6. 選挙の間隔が短い事は、内閣の安定のみならず、政策の安定性にマイナスの影響を与えている。安定的な政権運営が可能な制度検討が急務である。**

比較的頻繁に選挙が行われ「選挙デモクラシー」が特徴のアメリカでも2年に一度の下院議員選挙が最短の選挙間隔である。日本の1.5年毎の総選挙は、先進国の中でも例外的である。ドイツでは、連邦議会による内閣不信任案の提出は、同時に新首相候補を選出をする建設的不信任制度でなければならないと連邦基本法で規定されており、内閣不信任の成立を難しくしている。4年の任期を首相が満了しないことの方が珍しい。また選挙制度も政党の5%得票条項を入れる等政治の安定を視野に置いたものとなっている。イギリスでも戦後長い間、「コンセンサス政治」として、右派の保守党と左派の労働党が多くの方針において共通諒解を得て、比較的近似した現実的な政策を行ってきた。

**提言7. 個々の政治家の能力を高め、能力のある政治家に閣僚として長く仕事をしてもらう事が重要である。**

外交の連続性のためには、政策に通じた政治家集団がいなければならない。イギリスでもドイツでも、能力がありディベート（討論）が強い政治家がリーダーとして閣僚を長く務める。ドイツでは、連立第二党の党首が副首相兼外相となる慣行が定着しており、シュレーダー外相(1963-1966)、ゲンシャー外相(1974-1992)のように長期に同じポストを務める事例が見られる。国際舞台では、同じメンバーが顔を突き合わせて議論をする中で物事が決められるようになってきており、日本のように大臣が短い任期で交代する事は、大臣職の権威の低下のみならず、交渉に於いても不利となる。

**提言8. 明確な政権構想とリーダーシップに加えて、的確なブレーン・補佐官の確保が重要である。**

イギリスのサッチャー政権では、首席補佐官にチャールズ・パウエル（外務省出身）が就任し、現実的な外交のアドバイスを行った。ブレア政権では首相の華やかな外交構想を、補佐官のジョナサン・パウエルが実務的に可能なラインに落とし込んでいった。これらの首相は、それまで外交の経験はほとんどなかったが、そのような豊富な外交経験を持つスタッフによって、構想が現実的な政策に転嫁されていった。

現在の安倍政権では、政務の補佐官に加えて、実務外交の経験者が官邸で総理を支えるブレーンとなり、TPP、集団的自衛権や普天間問題、対露関係等官邸主導の動きがスムーズに運ばれているように思われる。

## はじめに ー本調査研究の意図ー

2009年の民主党鳩山政権の誕生は、総選挙により圧倒的な民意を受け、政党連立の組み替えによらずに政権が交代した戦後初の事例であり、55年体制確立後初の本格的な政権交代と言われている。鳩山政権は、脱官僚と政治主導を標榜し、国民に提示したマニフェストに沿った政策転換を試みた。外交分野では、「東アジア共同体」を提唱して将来的な日米同盟の見直しを示唆し、自民党政権時代に米国と合意した普天間基地の県内移設を撤回するなど、従来の外交政策からの転換を試みた。しかし、結果的にこれらの政治主導は、内外に大きな波紋を与え、我が国外交の安定性への信頼を揺るがしかねない事態に発展した。

政権交代によって外交政策の持続性が失われた原因としては、我が国特有の政官関係のあり方が考えられる。我が国では長らく55年体制によって与野党体制が安定した政治制度の下にあり、官側の野党へのアプローチは限定的であった。官側が野党に接触するのは、法案通過の際に必要な説明等に限られ、情報提供や政策方針の説明が、日常的にはなされることはなかった。このため、野党の政治家の間で政策に対する理解が浸透せず、政策の持続性・安定性よりも、政権交代による改革の斬新さを有権者にアピールすることが重視されるようになった。結果的に外交政策に限らず、多くの政策分野で政策の継続性が分断されることとなった。

他方、政権交代はマイナス面だけでなく、肯定的な側面を持つ場合もある。外交の閉塞・停滞が政権交代によって打破された例としては、鈴木善幸内閣から中曽根康弘内閣への政権交代があげられよう。当時鈴木善幸総理の発言等によって米韓の我が国への不信感が高まり、日米関係・日韓関係が非常に悪化していた。新しく就任した中曽根総理は、就任直後の訪韓の際に韓国語でスピーチを行い、経済援助を打ち出すことによって、日韓関係を劇的に改善させた。また、訪韓直後の訪米では、いわゆる「不沈空母」発言という形で、米ソ冷戦下での我が国の西側の安全保障へのコミットメントを明確にし、米側の不信感を一掃することに成功した。我が国以外でも、米国オバマ政権発足によるアフガニスタンからの撤退やフランスのミッテラン政権による欧州統合への政策転換のように、政権交代を利用して、それまでの外交政策を大きく転換し、良い結果に結びついた事例も見られる。

政権交代は時に外交政策の持続性に大きな影響をもたらすが、その善し悪しについ

ては、その国や外交の置かれた状況によって大きく異なる。政権交代と外交政策の持続性の間にいかなる連関があるのか、政権交代が生じても継続性のある外交政策を継続するためにはいかなる体制が必要なのか、諸外国においては政権交代と政策の持続性にいかなる工夫が払われているのか、これらが本調査研究の問題意識である。

本調査研究は、我が国および米・英・独などの主要国における政権交代と外交方針の変化について比較政治学的に分析を行い、両者の相関を明らかにし、分析結果を基に我が国の外交へのインプリケーションを導出することを目的として行われた。

政権交代と外交方針の変化に関する分析においては、各国における政権交代と外交政策の持続性を歴史的に分析し、相互に比較することにより、1) 政権交代によって外交方針の持続性に変化が生じうるか、2) 外交政策の持続性を維持するために如何なる政官関係が望ましいのか、諸外国では政官関係（特に官僚機構と野党の関係）に如何なる工夫が払われているのか、3) 政権交代により外交政策に変化が生じたとすればどのような変化か、保守／リベラルの政権交代により外交方針にどのような違いが生じうるか、4) 変化の要因を①国際システムの変容、②国内政治過程、③政治リーダーの考え方、に大まかに分類した場合、どの要因が最も影響を与えうるのか、5) 相手国の政権交代によって外交政策はどのような影響を受けるのか、の諸点について分析を行った。

これらの分析を基に、政権交代による外交政策方針変更の成功例と失敗例を具体的に明らかにし、外交政策の持続性を維持するための政官関係のあり方の将来性を明確にし、今後政権交代の常態化が予見される我が国における外交政策遂行のあり方に関する政策提言を行っている。

平成 25 年 3 月  
研究会事務局

## 第1部 研究報告論文 日本の政権交代と外交の持続性

### 第1章 戦後日本における政権交代と外交転換

北岡伸一

#### はじめに

2009年9月における鳩山由紀夫内閣の成立は、戦後日本における、ほとんど最初の本格的な政権交代だった。

ここで本格的な政権交代という言葉を用いるのは、ある政権に対して公然と反対している勢力による政権の奪取が起こり、しかも一定期間続いたということの意味で使うとすれば、1952年4月の講和条約の発効すなわち日本が独立を回復してからは、1954年12月の第5次吉田内閣から鳩山内閣の交代が、最初の本格的な政権交代だった。そのあとは、1955年12月に自由民主党が成立して以来、政権交代は自民党内部の交代としてのみ起こっていた。それが重要でないというのではない。形式的に与野党交代のような政権交代はなかったということである。

それ以後の政権交代というと、1993年7月の細川護熙内閣の成立である。これは反対派が総選挙で勝利してできたという点で、本格的と呼んでよいが、持続期間が9ヶ月であり、次の羽田孜内閣を加えても11ヶ月であった。また細川連立の一角を占めたのは、それまでの与党の自民党から分かれた勢力だったから、2009年ほど完全な政権交代ではなかった。

以上のように、反対派への権力の移動、一定期間（たとえば一年）の持続ということとで定義すれば、吉田→鳩山の例しかなく、宮沢→細川・羽田→村山を加えても2例しかない。総選挙による与党の敗北と野党の勝利という条件を付け加えれば、鳩山内閣の成立は、新憲法下、唯一の例なのである。

この鳩山由紀夫政権において、重要な外交政策の転換が試みられ、失敗に終わったことはよく知られている。これを手がかりに、その他のケースも、すなわち自民党内での権力の移動も視野に入れて、政権交代と外交政策の転換にどのような関係があるかを考えること、これが本稿の課題とするところである。

#### 1. 吉田内閣から鳩山（一郎）内閣へ

1954年12月、6年続いた吉田茂の内閣のあとに、鳩山一郎の内閣が成立した。鳩山民主党の吉田自由党批判の最大の論点は外交転換だった。吉田の対米一辺倒、対米

従属を転換せよというのが、野党であった鳩山民主党の主張だった。

そして鳩山内閣は、矢継ぎ早に非吉田的な政策を展開した。当初から鳩山は日中関係の転換、日ソ関係の転換を主張していた。日中はあまり進まなかったが、ソ連から早速接触があり、日ソ国交正常化交渉が開始された。

当時の日ソ関係には、第一に、シベリア抑留者問題があった。終戦後、約60万人が満州からシベリアに連行され、その約1割が犠牲となったが、まだ相当数の抑留者が残っていた。早期に国交を正常化して、一刻も早く彼らを帰国させたかった。第二に漁業問題があった。当時の日本は漁業資源に多くを依存しており、ソ連近海の漁業で漁船が拿捕されることが絶えず、安定した漁業が強く望まれていた。第三に、ソ連が日本の国連加盟に対して拒否権を発動して、日本は国連に加盟できなかった。何とかソ連との関係を改善したいというのは、国民の間の強い願いだった。

しかし、これは大変難しい交渉だった。55年の1月から打診が始まり、同年夏、ソ連は歯舞色丹の二島返還を提案した。鳩山内閣はいったんこれを拒否したが、56年夏になると、重光外務大臣は、二島返還に合意することを決意して東京の支持を仰いだ。それを鳩山は拒絶した。

このときアメリカは、日本が二島返還でソ連に妥協するようなことがあれば、サンフランシスコ講和条約に調印した国に与えている以上の利益をほかの国に与えることになる。われわれはこれを認められない。その結果、沖縄が日本に帰らないかもしれないという、恫喝を加えた。冷戦下の国際関係は厳しいものであった。

このとき、吉田茂は、まさにアメリカと同じ理由でこれに反対した。吉田は、今や核兵器の時代であり、完全なる独立というのはいり得ない。信頼できる国と徹底して手をつなぐことこそ、現代に生きる道だ。われわれこそ新しい勢力、新進勢力なりとっている。今の言葉でいえば、国際的相互依存という立場から、吉田は対米関係の維持強化を日本の外交の基礎とすべきだと述べたわけである。

また鳩山内閣は、55年春、インドネシアのバンドンにおけるアジア・アフリカ会議に参加した。このバンドン会議の主導権を取ったのは、非同盟諸国であって、親米国は少なかった。日本がこれに参加することは、非同盟の側に引っ張られる恐れがあるが、参加しないのもアジアの一員として具合が悪いというので、首相や外務大臣を派遣せず、高崎達之助経済企画庁長官を派遣するという中途半端な形で参加した。しかし、それでもアメリカはこれを愉快に思わなかった。

また55年の3月から4月にかけては、鳩山内閣は防衛分担金の削減に取り組み、アメリカの駐留に関する費用のかなりの部分をカットしようとした。これにアメリカは非常に強い圧力をかけて、当時の閣僚の記録では、内閣がつぶれるかもしれないというふうに感じている。圧倒的な超大国アメリカの力は強烈だった。

日米関係それ自体も、しっくりしていなかった。55年6月には、重光アリソン問題が起こっている。時の外務大臣重光葵が国会答弁の中で、アリソン大使と自分の間では、アメリカは核兵器を日本に持ちこまないという約束をしていると述べた。これはまったく事実無根で、アリソンも激怒している。

また重光は、外相就任後、早くからアメリカに行って国務長官ダレスと会いたいと言っていた。しかしダレスは都合が合わないと言って拒絶していた。ようやく8月になって実現した会談も、気まずいものとなった。重光はダレスに、在日米陸軍を6年以内に全部撤退してほしい。さらにそれから10年以内に米軍全部を撤退させてほしいと申し入れたのである。これは、日米安保条約を相互的、対等のものにしようという提案だった。これに対しダレスは、それなら日本はアメリカが敵に攻撃されたら救援に来てくれるのか、例えばグアムを攻撃されたら、日本はグアムの米軍を助けに来られるのかと尋ね、重光は、そういうことは可能だと言う。これに対しダレスは、あなたの憲法解釈は分からないと言って、非常に気まずい雰囲気で行ったというのが、重光ダレス会談だった。

要するに、鳩山内閣は、重光外務大臣によって、対米従属からの脱却をかなり一挙に進めようとして、混乱を招き、実現できなかったのである。

## 2. 岸内閣と対米自主

鳩山内閣が引退した後は、1956年12月、石橋湛山が総理になった。しかし、石橋はすぐ病気に倒れたので、どういう外交になったかは何とも言えない。その次にリーダーになったのが岸信介であって、岸はやはり鳩山と同じく、対米従属からの脱却という課題に、異なったやり方で取り組んだのである。

さて、岸は1956年12月、石橋内閣の外務大臣に就任したが、まもなく、ジラード事件が起こった。ジラードという米兵が、薬莢を投げて農婦に拾いに行かせて後ろから射殺したという、極めて悪質な事件だった。しかも、裁判管轄権が日本にないというので、国民世論は激しく沸騰しました。そして、これでは日米同盟は維持でき

ないと、岸は思った。岸は、もともと親米ではなかった。岸は東条内閣の閣僚で、それゆえに巣鴨に収監されて、東京裁判では裁かれなかったが、長らく収監され、政治家として、あるいは人間として最も意義のある数年間を奪われた。それに対する彼の怒りは強かった。

しかし彼は、アメリカと手を組んでいくのが日本にとっても自分にとっても絶対に必要だと考えた。特に彼にとって重要だったのは、1955年8月の重光外務大臣とダレス国務長官との会談に同行したことだった。このとき岸は、アメリカが日本に何を求めているか、何を懸念しているかをよく理解した。それは、一つは、日本が中立になるのではないかという懸念であり、もう一つは、日本がいつまでもアメリカに頼り続けて、自主的な防衛努力をしないのではないかという懸念だった。後者は、実は世界中のアメリカの同盟国において、多かれ少なかれ起こっていたことであり、こうしたフリーライドについての懸念を、岸はよく理解したのである。

さて、ジラード事件が起こってまもなく、岸は病気の石橋総理大臣の臨時代理になり、3月には総理大臣になった。その頃から、当時のアメリカの大使であったマッカーサー大使と頻繁に会うことになった。それも相当の頻度で、週二回くらいのペースで、大使と会った。

そして4月13日に、岸は自分で書いた二つのメモを渡した。一つは、安保条約を改定してほしい。もう一つは、沖縄を返還してほしいというメモであった。安保改定のメモというのは、旧安保条約の欠点を指摘したものである。旧安保条約はきわめて不平等な条約で、日本はアメリカに基地を提供する。アメリカはそれを受け入れる。そして、それを使って日本を守ることができる。極東の安全に寄与することもできる。しかし、アメリカに日本防衛の義務はなく、基地の使い方についての制約もない。

また、日本にもし第三国の使嗾によって大きな混乱が起こり、日本政府が依頼したら、米軍は治安出動できることになっていた。なかば植民地のような内容が、命令調の文章で書かれている。これを続けることはできないというので、岸は、2月25日に総理になってから、いろいろ考えて、4月13日に、二つのメモを渡して、要求したのである。

かつて著者がマッカーサー大使に対して聞いたところ、岸はたまたま福田赳夫を同伴したが、だいたい一人だったという。ほとんど岸一人の行動、少なくとも岸一人のイニシアティブだったのである。なお、マッカーサー大使は、これを好意的に米政府に

取り次いでいる。そうした大胆な行動をすところ、大使が岸を評価するところの一つだった。

次に岸がうった手が、国防の基本方針の決定（4月22日）である。そこで、国防の目的は、直接および間接の侵略を未然に防止し、万一侵略が行われるときはこれを排除し、もって民主主義を基調とするわが国の独立と平和を守ることにある。この目的を達成するための基本方針として、

- （1） 国際連合の活動を支持し、国際間の協調をはかり、世界平和の実現を期する。
- （2） 民生を安定し、愛国心を高揚し、国家の安全を保障するに必要な基盤を確立する。
- （3） 国力国情に応じ、自衛のため必要な限度において、効率的な防衛力を漸進的に整備する。
- （4） 外部からの侵略に対しては、将来国際連合が有効にこれを阻止する機能を果たし得るに至るまでは、米国との安全保障体制を基調としてこれに対処する。

と述べている。つまり岸は、日本の中立化、そしてただ乗りの二つの懸念について、そんなことはないと明確に示したのである。

そして閣議決定のその日に、岸は外遊に出ている。まず、南アジア、インド、パキスタン、スリランカ、それからシンガポールやマレーシアに、5月20日から6月4日まで行っている。これは、基本的に日本との賠償問題が少ない国であり、また、基本的に日本との関係がよい国であった。

特に、インドは、サンフランシスコ講和条約の中の賠償条項が、過酷であるとして、同会議に参加しなかったほどであった（他に、中国が招請されていないということも大きな理由とされた）。

この年、1957年、日本はまだOECDの一員ではなく、したがってDACのメンバーでもなかったにもかかわらず、日本はODAをインド相手に開始している。日本の復興をアピールして、日本に帰ってきたのである。

それからわずか2週間で、岸はアメリカを訪問して、史上最初の日米首脳会談を開いている。そこで安保条約を検討するという成果が得る。安保条約を改定してほしいという申し入れをして、アイゼンハワーから、検討するという前向きな返事を得たのである。

こういう流れを見ると、岸がアジアに行ったのは、明らかに、アジア諸国の支持が

背後にあるということをアメリカに示すためだったと断じてよいだろう。

ちなみに、このとき、岸とアイゼンハワーは二人ともゴルフ好きで、一緒にゴルフをプレーした。岸は健闘したが、僅差で負けるという、ジュニアパートナーとして理想的な結果を出している。アイゼンハワーは後で、岸についての印象を聞かれて、「アメリカの大統領をやっているといろんなやつと会わなくちゃいけない、嫌なやつとも会わなくてはならない、しかし、嫌なやつとはゴルフはしないよ」と言っている。つまり、自分は岸が気に入ったと言ったのである。以上のような、背景の防衛予算の漸増、日米関係の堅持等の国防の基本方針の策定、アジア旅行、ゴルフ、というような一連の流れは、岸が戦略的にしかけたものであった。元東条内閣の閣僚だったという批判は、まったく出なかった。

この訪米が終わった後の9月、日本初めての外交青書が出されている。その中で、日本の外交の三原則というものを打ち出している。一つは、日本は国連中心としてやっていく。第二に、自由主義諸国との提携、第三に、アジアの一員としての外交をやっていく。優先順位ではないと留保がつけられているが、国連が一番、自由主義諸国との関係が二番、三番がアジアだった。これは、その後の一貫した対米基軸の流れから見ると、きわめて珍しいものだった。

そして10月には、国連安保理の非常任理事国の選挙で当選している。日本が国連に加盟できたのは56年で、そこから1年もたたないうちに、非常任理事国の選挙に当選した。当時は、非常任理事国の数は今より少なく、ルール上、今より当選は難しかった。しかし、一回で当選した。そして58年から安保理の中でも、レバノン問題などで活躍している。イギリスが核実験をしたら、特使を派遣して抗議したり、かなり独自のことも行っている。日本は何度も国連安保理非常任理事国になっているが、このときが一番活躍したかもしれない。

そのまた後、岸は11月にもう一度アジアを訪問している。このとき行ったのは、オーストラリア、ニュージーランド、それからフィリピン、インドネシアなど、対日関係がより難しい国が多かった。オーストラリアは、捕虜虐待等の問題で対日感情が悪く、フィリピン、インドネシアとはまだ、賠償問題が残っている。

しかし、岸はオーストラリアに行きまして、上下両院の合同会議で、戦争について謝罪している。その結果は、スタンディングオベーションだった。また、フィリピンやインドネシアでは、賠償問題を解決、あるいは大きく前進させた。

ここでも明らかに、岸はアメリカと親密な関係を背景に、また安保理の非常任理事国にもなっている事実を背景に、外交を展開している。57年の岸の外交は、きわめて戦略的に工夫されたものであった。

### 3. 池田から佐藤へ：沖縄返還の登場

岸が1960年に退陣したあと、政権を担ったのは池田勇人だった。そこで池田は鮮やかな政策転換によって、自民党の危機を切り抜けた。これは、よく知られているし、また、誰がやってもある程度同じことをしたと思われるので、ここでは触れない。

次に触れたいのは佐藤栄作による外交転換である。

佐藤は池田ががんによって首相の座を退いたあと、1964年10月、池田の指名もあって、首相となった。それゆえ、反対派による政権奪取ではない。しかし、その数ヶ月前、池田の自民党総裁三選をめぐる、佐藤は池田と激しく争っていた。

総裁選の数ヶ月前、佐藤陣営の中では意見が分かれていた。もう一度池田に協力して、円満に政権を譲り受けるべきだとする田中角栄と、決戦を挑むべきだという意見が対立していた。結局、佐藤は、池田から譲られる確信がないとして、挑戦することになる。

その際、何を大義名分とすべきか、佐藤陣営では慎重な検討が行われた。愛知揆一を中心とするSオペ（operation）の中で浮上したのは沖縄と中国だった。そこから佐藤は沖縄を争点に選び、7月の総裁選挙立候補声明の中では、池田首相の沖縄問題への取り組みを批判し、自分が総裁、首相となればアメリカ大統領に沖縄返還を訴えると述べた<sup>1</sup>。

総裁選挙は激しい争いとなり、僅差で池田が勝利した。しこりは大きかった。しかし池田は11月には佐藤を選んだ。

佐藤は、官房長官を変えただけで、すべて池田内閣の閣僚を引き継いだ。大きな政策転換はすぐにはなされなかった。もっとも、自民党内のタカ派であった佐藤は、いくつかの政策で、池田と違った方針を示した。国民健康保険問題など、労働組合との対決的な法案は、その一例だった。

しかし、1965年夏、佐藤は現職総理として初めて沖縄を訪問し、「沖縄の本土復

---

<sup>1</sup> しかし、このとき、佐藤の主張を本格的に掲載した新聞はなかった。各紙ともいわゆるベタ記事だった。日本中が沖縄問題に不熱心だったのである。

帰が実現しないかぎり、日本の戦後は終わっていないということを、よく承知している」と述べた。反対派は、ただの人気取りだと冷笑し、佐藤支持派は、困難な課題を打ち出すことが政権の弱体化、短期化につながることを懸念した。

しかし、その後、佐藤が沖縄返還に全力で取り組んだことはよく知られている。1967年の佐藤ジョンソン会談で、2、3年の内に合意すべきだという合意を取り付け、返還の態様については曖昧路線を続けながら、1969年3月には「核抜き本土並み」を目指す事を明らかにし、同年11月の佐藤ニクソン会談でこれを実現した。

このころ、核再持ち込みの密約など、さまざまな密約を結んだことが批判されているが、当時の政治家、官僚の中で、佐藤が果たした役割は、やはり群を抜いていた。

その間、沖縄問題懇談会などに有識者を組織し、また若泉敬氏のような人物を密使として用い、交渉を進めた。もっとも顕著なのは、佐藤派の腹心である保利茂、愛知揆一、木村俊夫、田中角栄、また他派ながら極めて近い関係だった福田赳夫、水田三喜男などを要所に用い、全責任を負う体制を作ったことであろう。

#### 4. 田中内閣と日中国交正常化

佐藤のあとを襲った田中角栄と日中国交正常化も、きわめて興味深い事例である。

佐藤の引退の後に、もっとも後継者の地位に近いと思われたのは福田赳夫だった。引退が近づいた1971年においても、まだそうだった。大きな動きが生じたのは、夏のニクソン・ショックであった。佐藤外交は、大きな打撃を受けたが、後継候補者の中では、外務大臣の福田が大きな打撃を受けた。

福田を後継者に考えていた佐藤は、福田と田中に対して、二人が総裁選挙で争う場合、最初の投票でどちらから一位、どちらかが二位になるだろうから、その場合は、二位が一位を推して協力する、いわゆる1、2位連合を提案した。もちろん、福田優位と見ての提案だったし、福田は快諾した。田中も一応受け入れたとされる。

佐藤の案を打ち破ったのが、中国問題であった。田中は、日中関係の展開を旗印に大平、三木、中曽根と四派連合を結び、相互の協力を約束した。そして中曽根の総裁選不出馬を取り付けた。4派の間で協力するということは、1、2位連合をしないということである。その結果、田中が一位となり、福田は二位となった。そして決戦投票では田中が勝利した。

もし中曽根が立候補していれば、第一回投票で田中の一位はなかった可能性が高い。

また三木が田中についたのも、中国問題のためであった。単純に政略的に考えれば、田中、大平連携につくことは、三木としては、第三勢力ないし第四勢力となる可能性があって、必ずしも有利ではなかった。それゆえ、福田と組むべきだと主張するものも、三木派の中に少なくなかった。田中の勝利をもたらしたのは、中国問題だった。

しかし、田中が本当に日中関係の転換に全力を投入していたかどうかは疑問である。田中の本来の政策は内政だった。むしろ熱心だったのは大平だった。大平は、日中を総裁選の争点にすることにより、勝者連合の第二位の地位を得た。もし田中内閣が意外な崩壊を迎えなければ、田中の次には大平、そして田中復帰というシナリオが考えられていた。

## 5. 中曽根康弘と日米同盟の強化

田中以後、数代の内閣は、田中対反田中の争いで彩られた。田中の失脚のあとには、金権色をいっそうすべく三木が総理とされ、三木のあとには、三木のロッキード処理をめぐる批判を背景に、福田が総理となる。福田から大平への転換は、外交問題と関係はしていたが、主に田中-大平枢軸と福田の争いであった。そして1978年には、またも大平は田中の支持を得て、福田総裁再選を阻んだのである。

1980年に大平が急死し、そのあとに鈴木善幸が首相となり、1982年には中曽根康弘がそのあとを襲った。

鈴木と中曽根の間に大きな外交政策対立が表面化していたわけではない。中曽根は、行政管理庁長官という一見したところ閑職につき、行革に専念していた。政権を取るには田中の支持が必要だった。

しかし、田中の支持によって政権を取ると、ただちに外交でイニシアティブを発揮した。

まず、当時、関係の悪化していた韓国との関係を改善すべく、韓国を訪問して全斗煥大統領と会い、円借款再開を決めた。その後、渡米してレーガン大統領の反響路線を支持し、日本は浮沈空母という発言（本人のものではないとされるが、訂正しなかった）に見られるように、対ソ戦略的な協力関係を強調した。

その後もしばしば、自分が就任したときの日米関係は最悪だったとのべて、鈴木首相を批判したが、それは政権が安定してからであった。その批判は一定の反発をまねき、1984年には田中派の一部を巻き込んだ反中曽根運動が起こったが、これを乗

り切った。

中曽根はがんらい対米自主路線を掲げた政治家で、反吉田が出発点だった。1970年に防衛庁長官となったときも、自主防衛路線を唱えたことがあった。また1973年のオイルショックのときには、通産大臣として、アラブよりの姿勢をとって、親米派と対立した。

それが、対米協力を決定的に重視する政治家となった。その間には、さまざまな曲折があった。しかし、対米自主が対米提携になったのは、岸と同様で、とくべつに変わったことではなかった。

### おわりに

以上、戦後日本において、政権交代と外交転換が結びついた例をいくつかあげた。その中から、どのような点が指摘できるだろうか

第一に、外交転換をめざし、実現出来た場合は、いずれも、戦略的な取り組みが会ったことである。岸、佐藤、中曽根など、その例である。

第二に、その戦略樹立に際し、中心だったのは、首相本人である。戦前に幣原外交や広田外交があったが、戦後に外交官や外務大臣の名を冠した外交はない。中心が首相になっていることの現れである。

第三に、アジアとアメリカの関係を適切に把握することである。岸における二度のアジア旅行、佐藤におけるベトナム戦争への適切な距離を置いた協力と沖縄問題の処理との関係、中曽根における韓国とアメリカとの関係が指摘できる。

第四に、当然ながら、党内をまとめる力があつたことである。岸は弟の佐藤と組んで党内をリードし、佐藤も大きな力を持ち、中曽根も中曽根を推さざるをえない田中を巧みに利用して、反対派を抑え込んだ。

以上を考えれば、鳩山一郎の外交は戦略性に欠け鳩山由紀夫の外交は戦略性におよそ欠けており、かつ党内掌握において弱体だった。

以上は、常識的な結論である。しかし、もう一つあげておけば、現代の外交においては、相手国との密接な関係があつて、外交転換をするにおいても、相手国の賛成や協力なしには難しいということである。

今後とも、外交政策転換は何度も試みられるだろう。それは、戦略性とビジョンと党内把握力を持ったものであつてほしい。

## 第2章 細川・羽田政権再考

宮城大蔵

### はじめに

冷戦終結後、今にいたるおよそ20年の間で、日本は二度の非自民党政権を経験した。ひとつは直近の民主党政権であり、もう一つは1993年に自民党の宮澤喜一政権の後を襲って成立した細川護熙、そして羽田孜政権である。

新生党、日本新党、社会党、公明党など、非自民連立で成立した細川政権は、小選挙区制度や政党交付金の導入など、政治改革を実現したことが最大の功績であったといえようが、逆にいえばその一点においてのみ求心力を持った。政治改革関連法案の成立とともに求心力を失った細川政権は、金銭スキャンダルを理由として細川首相の突然の退陣で終わり、同じ非自民連立の枠組みで発足した羽田政権は、連立与党内の社会党外しと見える動きに反発した社会党が離脱し、2ヶ月あまりで崩壊した。

このような政治改革を別にすれば大きな成果をあげることもなく、混乱のうちに終焉したと位置づけられる細川、羽田政権だが、政権交代と外交の持続性という問題を考える際に、実のところ大変に興味深い政権でもあった。両政権が存立していた1993年から1994年には、第一次北朝鮮核危機が進行しており、アメリカは北朝鮮による核開発を阻止するためには武力行使に踏み切ることも検討していたともいわれる。アメリカは細川政権に対して朝鮮有事の際の協力を求めたものの、細川首相は、関連法案を含めた当時の日本の体制では、実質的な対米協力は、実質的にほとんど不可能であることを知り、愕然としたのであった。しかも連立与党の最大勢力は社会党である。

この時の危機は、民間人の立場で訪朝していたカーター元米大統領と北朝鮮の金日成国家主席との会談によって、回避されるに至った。それは日本にとっては実に幸運なことであり、この際の危機感が、後の日米安保再定義とガイドライン見直しという日米同盟の実質化に向けた大きなきっかけとなった。またこの危機を通じて、野党であった自民党と外務省との後述するような接点も、政権交代と外交という問題を考える上で、示唆に富むと思われる。

本稿では、これまであまり顧みられることがなかった外交・安全保障という観点から、細川・羽田政権を再考するものである。

## 1. 軍縮と歴史認識問題

1993年8月に細川政権が発足したとき、内閣支持率は歴代でも空前の70%以上に達した。長年の自民党政権に倦んだ世論は、清新な印象の細川首相率いる新政権に大きな期待を寄せたのである。この国民的な支持を背景に、細川首相は外交面においても、従来の自民党政権とは一線を画する新鮮な姿勢を見せた。それが軍縮と歴史認識問題である。

1993年10月30日、自衛隊朝霞駐屯地で行われた観閲式に出席した細川首相は、慣例のモーニングではなくスーツ姿で、「急激に変わった国際環境の中で、世界のどの国にも率先して、わが国が平和を主導し、軍縮のイニシアチブをとっていかなければならない」と自衛官に軍縮をよびかける異例の訓辞を行った。

細川は総選挙前、自らが率いる日本新党の公約においても、冷戦後の状況を踏まえて軍縮の必要性和防衛大綱の見直しを掲げていた。その背後にあったのは「防衛費というものは放っておけば、いつの時代でも急カーブで上昇する因果を持ち合わせたものなるが故に、リーダーたるもの常に断固たる抑制の意図もたざるべからず」という考えであった<sup>2</sup>。

またそもそも時代状況として、長年日米同盟が脅威の対象としてきたソ連は消滅し、「平和の配当」がアメリカだけでなく、日本でも語られるような時代の雰囲気であった。

観閲式での訓辞を具体化すべく、細川の肝いりで有識者や官僚OBからなる防衛問題懇談会が発足した。細川と旧知の間柄であった西廣整輝・元防衛事務次官を実質的な中心として樋口廣太郎・アサヒビール会長を座長、その他に諸井虔・秩父セメント会長、渡辺昭夫・青山学院大学教授ら9人がメンバーである。懇談会は20回の会合を重ね、半年後に報告書を取りまとめたが、提出する相手は羽田政権を継いだ自社さきがけ連立の村山富市首相であった。「樋口レポート」と呼ばれることになる報告書（「日本の安全保障と防衛力のあり方」）の内容は、その後策定された新しい防衛大綱の基本になる一方で、日米同盟よりも多国間枠組みを重視したとして、アメリカの警戒感を呼び起こした一面もあったが、その詳細はここでは割愛する。

樋口レポートが提出されたとき、そもそも懇談会を発足させた細川は、すでに首相

<sup>2</sup> 細川護熙『内訟録 ―細川護熙総理大臣日記』354―355頁。

を退いていたが、この報告書はもっと踏み込んだ軍縮、つまり自衛隊の人員削減が打ち出せなかったのかと不満を抱き<sup>3</sup>、この数年後には、日本は自衛隊が守るので、在日米軍は不要だという論考を米外交誌に投稿している<sup>4</sup>。

さて、この軍縮と並び政権発足後、細川首相が旧来の自民党政権と一線を画する姿勢を打ちして注目されたのが、いわゆる歴史認識問題である。細川首相は過去の戦争について、「侵略行為」についての「深い反省とおわび」を表明した。これは従来の自民党政権にはなかった率直かつ清新な姿勢だとして韓国などから好意的に受けとめられたほか、以下のようにロシアにも波及した。

1993年10月に訪日したロシアのエリツィン大統領は、旧ソ連によるシベリア抑留について率直に謝罪したほか、北方領土問題については、1956年の日ソ共同宣言をロシアとして継承すること、択捉、国後、色丹、歯舞の四島を明記した上で、解決に向けた交渉を継続することを細川首相との間で合意した。エリツィンは細川に、「自民党政権なら自分は来なかったかもしれない」「細川首相の侵略発言があったから、自分も思いきったことが言えた」と述べたという<sup>5</sup>。

この後、日露双方における内政面での混乱もあって政治レベルの接触は活発さを欠き、結果的には上記合意が日露関係打開に向けたうねりを作り出すには至らなかった。しかし、日本側の率直な姿勢が隣国との間でよき連鎖をもたらしたという点で、記憶に留めるべき流れであったといえよう。

## 2. 第一次北朝鮮核危機

ソ連の消滅によって「友好価格」によるエネルギー供給を失うなど、苦しい立場におかれるようになった北朝鮮は、核開発を自らの安全を守り、かつ対外的な存在感を示す拠り所とする姿勢を強めていく。1990年9月にソ連のシェワルナゼ外相が韓ソ国交樹立を伝えるために平壤を訪れた際、北朝鮮の金永南外相は「同盟関係が事実上なくなれば、北朝鮮は必要とする兵器を製造しないとの約束にしばられなくてもよいと考える」と、核開発で応じるとの警告を行った<sup>6</sup>。

一方でアメリカのブッシュ大統領は1991年9月、世界に展開する米軍から戦術核

<sup>3</sup> 船橋洋一『同盟漂流』（岩波書店、1997年）264頁。

<sup>4</sup> Morihiro Hosokawa, "Are U.S. Troops in Japan Needed?", *Foreign Affairs*, July/Aug. 1998.

<sup>5</sup> 細川、前掲、（日本経済新聞出版社、2010年）115頁。

<sup>6</sup> ドン・オーバードーフアー『二つのコリア』（共同通信社、1998年）、257頁。

をすべて撤去すると宣言した。不安定化するソ連から同様の措置を引き出す狙いであったが、北朝鮮から核査察について前向きに対応を引き出す狙いもあった。北朝鮮が核査察要求を拒む理由として挙げているのが、米軍による韓国への核兵器配備だったからである<sup>7</sup>。

これに弾みを得て朝鮮半島では南北間の対話が進み、同年12月には南北双方が「朝鮮半島の非核化に関する共同宣言」を採択し、翌年1月に北朝鮮はIAEAとの核査察協定に調印した。この過程で韓国は、1992年の米韓合同軍事演習の中止を表明した。

しかしIAEAによる査察の結果、過去のプルトニウム抽出は一度だけという北朝鮮の主張と相反する結果が判明した。1993年2月にはアメリカの衛星写真によって新たに疑惑が浮上した北朝鮮の二つの施設に対し、IAEA理事会が特別査察を求めることを決定した。

一方で、上記の南北共同声明を軽んじるような北朝鮮の姿勢に対する韓国の不満を背景に米韓合同演習が再開されると、北朝鮮はこれをIAEAの特別査察要求と連動した敵対行為だとして、1993年3月、NPTからの脱退を宣言した。

北朝鮮は、その後に顕著となる瀬戸際戦略を展開し、NPT脱退が正式に発効するまでアメリカと会談を繰り返し、時間切れの間際になって、アメリカが北朝鮮の安全を確約し、公式対話を継続するならNPT脱退を「留保」という合意に至った。

1994年に入ると危機のレベルは一段と上がり、北朝鮮は核施設に対する部分的な査察は認めた一方で、最重要のプルトニウム再処理施設については拒否した。IAEAは3月15日に査察官を引き揚げ、疑惑は晴れなかったと宣言した。

この直後の3月19日、板門店で開催されていた南北実務者協議で北朝鮮代表が「ソウルはここからそれほど遠くない。もし戦争が勃発すればソウルは火の海になるだろう」と発言、4月に入ると北朝鮮は実験用原子炉の核燃料棒交換作業に着手した。

アメリカは国連安保理による制裁を求め、これと並行してアメリカは、朝鮮半島周辺で米軍の増強を急いだ。アメリカ当局者の一人はこの局面で、各国の不注意や思惑のズレによって始まった第一次世界大戦を想起し、ペリー国防長官も「[自分の選んだ道は] 本当に戦争に至る危険をはらんでいた」と振り返る<sup>8</sup>。

5月中旬、米国防総省首脳はクリントン大統領に対して、朝鮮半島で戦争が勃発し

---

<sup>7</sup> 同上、305-306頁。

<sup>8</sup> 同上、357-358頁。

た際の想定について、次のような報告を行った。「最初の90日で米軍兵士の死傷者が5万2千人、韓国軍の死傷者が49万人に上るうえ、北朝鮮側も市民を含めた大量の死者が出る見通しだ。財政支出も六百十億ドルを超えられると思われるが、同盟国からの資金供給はほとんど期待できない」。

6月中旬、ホワイトハウスでは北朝鮮の核開発問題に関する決定を下す会議が開かれ、クリントン大統領は安保理で制裁を求めることに最終承認を与え、次いで兵力増派に向けた検討を行った。民間人という身分で平壤を訪問していたカーター元大統領から電話が入ったのはその時であった。金日成と会談を行ったカーターは、北朝鮮が核計画を凍結し、追放予定であったIAEAの査察官を残留させることに同意したと伝えてきた。

これに対してアメリカ政府は核計画の凍結について、NPTの規制よりも厳しい条件を受け入れるようカーターを通して要求したところ、危機を早々に収束したいと望んでいたとみられる北朝鮮側は、即座にこれを受け入れ、危機はひとまず収束した。制裁や増派に向けた動きは中止され、7月には米朝間の協議が開催された。

### 3. 日本にとっての危機

1994年前半に北朝鮮の核をめぐる危機が高まったとき、日本では4月はじめに細川首相が政治資金提供をめぐる疑惑で辞意を表明、4月末になってようやく後継として羽田孜内閣が発足していた。しかし小沢一郎を中心とする連立与党の運営に反発した社会党が直後に離脱し、少数与党となった羽田政権はまたたく間に行き詰まった。6月下旬には辞意を表明、6月30日に自社さきがけを与党とする村山富市内閣が発足することになる。

このような政治の空白ともいえるべき状況の中で、万が一、朝鮮半島で軍事衝突が起き、アメリカが軍事行動を展開したとすれば、日本にとっての重大性は湾岸戦争の比ではなかったはずである。石油を中東に大きく依存しているとはいえ、湾岸戦争が多くの国民にとっては遙か遠い地での出来事だったのに比べ、日本列島に隣接する朝鮮半島での危機において日本は当事者に他ならない。それは「朝鮮戦争に次いで、第二次世界大戦後の日本が直面した最大の安全保障上の危機」といえるべき事態であった<sup>9</sup>。

<sup>9</sup> 田中均『外交の力』（日本経済新聞出版社、2009年）62頁。

宮沢政権時からつづいていた北朝鮮の核危機であったが、日本において事態の重大性が政治レベルで強く認識されることになった契機は、1994年2月の細川首相訪米であった。当時の報道では、日米貿易摩擦をめぐる両首脳「物別れ」に焦点があてられたが、実際には多くの時間が北朝鮮問題にあてられていた。会談では、北朝鮮の核開発を阻止するために日米韓、それに中国が緊密な協力をとることが確認される一方、日本は北朝鮮に対する経済制裁について、憲法の枠内で可能な限り応じるとした。クリントン大統領は特に、日本から北朝鮮に向けて「巨額で非合法の円貨流出」が続いており、核開発の資金になっているとして、送金を止めるために効果的な手を打つよう要請した<sup>10</sup>。

細川は帰国後の日記に、「[米情報機関筋によれば] 今後6-18ヶ月のタイム・スパンで考えると、北が武力侵攻する可能性が50%以上」「信じがたきことなり。われわれはみな極楽トンボなるか」と、事態の深刻さについて記している<sup>11</sup>。

細川は帰国後、危機が対話を通じて解決されることが望ましいが、経済制裁が発動された場合には、関係各国と同調して対応できるよう、憲法の範囲内で関連法の改正を図る意向を繰り返し示す一方、政府内では石原官房副長官をキャップとして、各省で経済制裁と有事を想定した関連法案の検討作業が進められた<sup>12</sup>。

#### 4. 「有事」への対処

このようにして憲法の範囲内という制約の中で、どこまで米軍への協力ができるのか、そして日本自体が有事にどう対応するのかが、正面から問われることになったのである。前述のように政府内では、これらの事態に対応する関連法案を確認する作業が進められ、次のような種々の問題点が浮き彫りとなった。

北朝鮮に対する海上封鎖が行われた場合、洋上での監視活動が必要になるが、自衛隊法では日本領海においてすら行えないので改正が必要になる。それでも交戦海域近辺など、戦闘に巻き込まれる可能性のある海域での検査は、違憲の疑いがある。

アメリカは海上封鎖が行われた場合、北朝鮮が海上封鎖に対抗して敷設するであろう機雷について、海上自衛隊が除去作業にあたることを強く要望した。海上自衛隊は

<sup>10</sup> 石原信雄『首相官邸の決断 ―石原官房副長・官石原信雄の2600日』（中央公論社、1997年）140-141頁。『アエラ』1994年6月6号。

<sup>11</sup> 細川、前掲、380頁。

<sup>12</sup> 石原、前掲、140-145頁。田中均、前掲、62-65頁。

湾岸戦争終了後にペルシャ湾で機雷除去作業を行ったが、アメリカはその能力を高く評価していたのである。しかし北朝鮮領海内での活動は違憲の疑いが濃厚だというのが内閣法制局の判断であった。湾岸戦争後に自衛隊が行った機雷除去は、戦闘終結後であった<sup>13</sup>。

また海上封鎖にあたる米軍艦船に対して、自衛隊が補給をすることは可能なのかといった問題も検討が必要であった。

これら対米協力とは別に、仮に危機が軍事衝突に発展した場合、北朝鮮が日本の原子力施設や在日米軍基地に対して特殊部隊による攻撃を行うことも可能性としては想定された。この場合、もはや警察では対応できないが、自衛隊法では対応が想定されていない事態である。このほかにも何十万人という難民が朝鮮半島から日本に押し寄せてきた場合、その中にスパイがいないか確認する「スクリーニング」の作業を誰がどのような手続きで行うのか等々、検討すべき項目は膨大であった。

細川首相は、必要な法改正は憲法の範囲内で行うことを繰り返し表明していた。しかし上記の検討作業を踏まえて、官邸から関係各省に対して具体的な指示がなされる前の段階で、危機は収束した<sup>14</sup>。

しかし危機が長引いたとして、これら「有事」に備えた法改正がスムーズに進んだかどうかは分からない。事務レベルにおける検討によって問題が具体化されたとしても、法改正を実現するには、閣僚レベルの協議が必要となる。細川政権を支えた非自民連立与党は、政治改革の一点を目的に集まった寄り合い所帯であり、湾岸戦争以来、「普通の国」を主張していた新生党代表幹事の小沢一郎と、最大与党である社会党は、安保政策においては文字通り「水と油」であった。

実際に細川は、万が一の有事に際して閣議決定が必要になった際、閣僚全員の署名がそろるか、そろわない場合にはどのような対応をとるべきかについて考えをめぐらせていたようである。細川が突然政権を放り出したかに見えることについても、社会党を含めた政権の枠組みでは、この危機に対して対応するのは困難であり、一度終わりにするしかないと考えたからだと見る当時の細川の側近もいる<sup>15</sup>。

<sup>13</sup> 同上、381頁。『アエラ』1994年6月6日号。

<sup>14</sup> 石原、前掲、143-145頁、田中均、前掲、63-64頁。

<sup>15</sup> 細川、前掲、382頁。小池百合子「細川総理退陣の引き金は「北朝鮮有事」だった」『正論』2002年7月号。

## 5. 揺れる連立政権

1994年4月初旬に細川が辞意を表明した後、連立与党は後継をめぐって協議を重ねたが、難航の末に羽田政権が発足するまで3週間近くを要した。最大の対立点は、消費税と並んで進行中の核危機をめぐる問題であった。

冷戦時代を通じて北朝鮮と長い友好関係を持つ社会党は、経済制裁についても北朝鮮をいたずらに追い詰める結果を招くとして批判的であり、新政権の基本政策に有事立法の拒否や武力行使への非協力を盛り込むよう主張した。逆に新生党の小沢は、危機管理体制の強化を強く主張していた。

社会党として反対一辺倒だったわけではなく、経済制裁への同調は、制裁案が国連安保理で可決され、正当性を得ることが前提だという主張であった。しかし安保理で拒否権を持つ中国の姿勢は必ずしも明らかではなく、アメリカは安保理で可決されない場合には、国連の枠組みとは別に、日米韓による対北朝鮮の経済制裁を検討していた。社会党はその場合は中国も含めるべきだと主張したが、現実問題としてその可能性は高いものではなかった。

両者は次期政権の協議を重ねる一方で、舞台裏ではそれぞれ連立組み替えを模索していた。新生、公明の側は自民の一部との連携を探っており、「有事」に一致して対応できるかが、そこでの鍵の一つであった。

結局、細川政権の枠組みを引き継いで羽田政権が発足したものの、その直後に社会党を除く与党が統一会派を結成した。それまで与党第一党であった社会党の影響力を削ぐねらいがあることは明白であった。これに憤慨した社会党は政権離脱を決定した。少数与党に陥った羽田内閣は、わずか2ヶ月という短命に終わる。

## 6. 外務省、水面下での模索

この間、外務省などでは、細川退陣後の新政権に与党として社会党が残留する場合、有事対応や対米支援をめぐって対立の火種が持ち越されかねないと懸念した。また機密保持という観点から社会党の与党残留を不安視する声も根強かった<sup>16</sup>。

機密保持は外務省にとって、細川政権発足時以来の不安材料であった。当時の外務省幹部は、細川政権の閣僚による機密情報の扱いについて「正直言って、そこは危な

<sup>16</sup> 『毎日新聞』1994年4月18日。

いと思いました」と語り、漏洩を恐れて重要な情報は政府首脳にあまり渡さなかったのかという質問に「そうですね」とうなづく<sup>17</sup>。

アメリカなどは武村正義官房長官が、滋賀県知事時代の訪朝で金日成国家主席と面会し、その後、金丸訪朝団にも参加するなど北朝鮮と縁が浅からぬように見えたことに神経質になっていたようである<sup>18</sup>。武村自身、官房長官を退任後に訪米した際、ペリー国務長官はじめ要人と数々の会見が設定され、「根掘り葉掘り北朝鮮のことを聞くわけです。北朝鮮のスパイだと疑われているんじゃないかと思った」「私としてはちょっと変な感じで帰ってきました」と述べる<sup>19</sup>。

連立与党内における安全保障をめぐる議論の迷走を不安視した外務省は、水面下で野党であった自民党にアプローチを行った。安全保障に理解が深いと見られた橋本龍太郎・政調会長に対して、斉藤邦彦・外務事務次官が「構成する政党の数が多いと、なかなか集約できない。むしろ野党の立場だけれども、自民党がまとまってくれば、それによって収斂するのではないか」として、自民党が国会などを通じて議論をリードして欲しいと内々の打診を行った。これを受けて外務省幹部との間で定期的な会合が開かれることになった<sup>20</sup>。外務省幹部は、「官邸には言えないような機密性の高い話しも橋本さんなら言えるというのがあった」と率直に語り<sup>21</sup>、一方の橋本は「それが内閣に入っても役に立ちました」と、後に自らの政権で手がけた日米安保再定義、ガイドライン見直し作業において有用であったと振り返る<sup>22</sup>。

## 7. くみ取るべき教訓

以上のような細川、羽田政権時の経験から、くみ取るべきポイントは何であろうか。第一に、政権交代によって外交の継続性が損なわれることを、過度に忌避すべきではないということが重要かと思われる。政権交代は、国際環境の変化や国内世論の方向性を受けて、外交を良き意味で再調整する機会である。また旧来の政権では困難であった課題を発展的に打開する好機でもある。長年日本とアジア諸国、あるいは世界に

<sup>17</sup> 五百旗頭眞他編『外交激変 元外務相事務次官 柳井俊二』(朝日新聞社、2007年)146頁。

<sup>18</sup> 『毎日新聞』1994年5月25日。

<sup>19</sup> 御厨貴、牧原出編『武村正義回顧録』(岩波書店、2011年)95頁。

<sup>20</sup> 五百旗頭眞、宮城大蔵編『橋本龍太郎外交回顧録』(岩波書店、2013年)、41-43頁。

<sup>21</sup> 柳井、前掲、152頁。

<sup>22</sup> 『橋本龍太郎外交回顧録』、43頁。

おける日本のよきイメージを減じる点であった戦争にまつわる「過去」の問題について、踏み込んだ決断をした細川、村山の両首相が、ともに非自民であったのは偶然ではあるまい。

第二は、しかしながら、国の根幹を成す安全保障においては、安定性と継続性があるゆる試みの根底になくってはならないということであろう。細川、羽田両政権が第一次北朝鮮核危機の進行と重なったのは、両政権にとっては過酷なことであったが、その危機がぎりぎりのところで回避されたのは、実に幸運なことであった。しかし運任せでよいはずがないのは当然である。

この点は、政府・外務省から野党に対する日頃からの外交・安全保障に関わる情報の提供ということにも関わるであろう。第一次北朝鮮核危機の際には、外務省幹部が野党の政調会長に接触するというイレギュラーな形が試みられたが、より制度によって担保された安定的な仕組みが考慮されてしかるべきなのかもしれない。

政権交代時代における野党の仕事は、日本外交のオルタナティブを構想することである。時の政権の外交が行き詰まったとき、それに代わる外交構想を有力野党が有していることは結果として日本外交の全体としての強靱さを担保することになるであろう。

外交に限らず、霞ヶ関の中央官庁は日本最大最強のシンクタンクという性格を持つが、野党が外交におけるオルタナティブを構想する際には、中央官庁以外にも各種シンクタンクとの接触をより広範なものに広げる、あるいは自らが実力あるシンクタンクを創設するといった努力も必要なのである。野党が継続性が必要とされる政策領域をよく認識し、その上で現実性と創造性を併せ持つオルタナティブを構想し、世の批判に晒して鍛え上げておくことが、政権交代が外交にとってもよき意味を持つことにつながるであろう。

## 第2部 研究報告論文 主要国における政権交代と外交の持続性

### 第3章 アメリカにおける政権交代と外交の変化

渡辺将人

アメリカ外交に対する研究は政策研究、歴史研究の諸相でまことに豊富に蓄積されているが、アメリカ特有の国内政治制度、イデオロギー・思想など国内政治をめぐる動態の政権交代への影響を検討することは、冷戦終焉20年を経て中国の台頭の中で超大国として転換期に差し掛かっているアメリカ外交、とりわけ種々の内政的な事情により「内向き」懸念が語られる近年のアメリカにとっては重要性を増しているように感じられる。そこで本稿では敢えて、アメリカの政権交代と外交をアメリカの内政から概観することに焦点を絞ってみたい。

#### 1：アメリカの政権交代と外交の背景

##### (1) 大統領府を頂点とした政治任用制度

大統領が局長級以上約3500人を任命するが、政治任用は大統領府から、閣僚、大使、省庁幹部級など広範に及ぶ。次期大統領がどこまで微細に個人的に介入するかは政権により温度差がある。政権移行チームに完全に任せて最終的な選択肢にだけ判断を下すこともあれば、候補選定の段階から個人的な好みでこだわりを見せることもある。政権移行チームが次期大統領の個人的な選好を介入させる対象が増えれば増えるほど、政権発足後の人事決定には時間がかかる傾向がある。

大統領任用職には、上院の承認が必要な各省庁の長官などの閣僚、省庁の副長官、次官補、大使などと、他方で上院の承認が不要なホワイトハウスの大統領補佐官等に分けられる。前者については上院承認でどの程度の抵抗を受けるかが考慮に入れられる。とりわけ上院で大統領側の党ではない党が多数派を占めている議会では承認は難航が予想され、野党を納得させる人事上の妥協を考慮に入れざるを得ない。何人かの最終候補をめぐり党内の思惑が一致しないこともあり、上院で大統領府の政党が多数派を占めている議会であっても、大統領府の意向と議会幹部のそれが一致しない際など、「上院承認の困難さ」は大きな判断材料になり、土壇場で候補者がすり替えられることもある。

上院多数派が大統領側政党ではない野党の場合は特にそうであるが、外交安全保障では超党派を築くことが求められる。民主党の大統領は共和党を納得させられる実績や思想を有した人物を、また共和党の大統領は逆に民主党の理解を得られる人物を就任させる必要がある。外交安保に弱い民主党のイメージの払拭を考慮している近年の民主党政権では、国防長官に共和党の人物を迎え入れることで軍との関係をスムーズにさせて政権をスタートさせる工夫も行っている。国防問題は後述する内政各派の影響を比較的受けにくいある種例外的な領域であり、民主党政権でも過度にリベラルな人物を任命できず、共和党政権でも孤立主義的な人物が就任することはあり得ないため、超党派人事ポストとして扱いやすい。他方、職務の性質上「理念」が混入しやすく、政権の外交の顔と色を記号的に代弁する役目もある国務長官では超党派人事は少ない。

すべての人事が政権成立までに完了することはなく、政権発足後も上院承認をめぐって空席が続くことある。日本の政権移行後と同様に野党の攻撃で政権そのものへのダメージとなることもある。野党やメディアが政権運営に敵対的だったり非協力的な場合は、相当程度濃密な身辺調査を行っても細かい問題が出ることもある。著名な事例として1993年のクリントン政権1期目の発足直後、司法長官がジャネット・リノ長官で確定するまでに候補だった数人が、不法移民の雇用など本人の能力とは無関係の不手際案件で次々と辞退を余儀なくされた。いずれも優秀な人物であったが、大統領が能力を認めても、身辺に上院承認で問題になる事項が存在することもある。承認までの過程にはかなりの時間と労力も費やされるが、正式就任後に問題が露見して謝罪や辞任が繰り返されることを防いでいるという見方もできる。他方で、承認が不要である大統領補佐官等が、外交を含む政権の政策に対して、ときには承認が必要な閣僚よりも影響を及ぼすことが可能であることは興味深い特徴である。議会の承認が何らかの理由で通りにくい有能な人材を活かすための制度的な知恵とも言えるし、ある種のダブルスタンダードでもある。

ところで、政権移行時とは無関係であるが大統領の交代に大きな影響を受けるのが最高裁判事の指名である。大統領には最高裁判事の指名権があるが、在職中に引退表明や不幸があつて空席となると、大統領の党派の影響を受けた指名が行われる。オバマ大統領は1期目に既に2人の判事を指名したが2人とも女性でうち1人はプエルト

リコ系のマイノリティであった。判事能力と共に内政を意識した人種や性別などの属性判断も働く。

## (2) 大統領へのアクセスを有する政務スタッフの影響

スタッフや閣僚は大統領との距離など個人的な関係の強度がパワーの指標となることが少なくないが、大統領制のアメリカにおいては大統領府の政務系・コミュニケーション系のスタッフが圧倒的な権力を保持する。ホワイトハウスの大統領補佐官、大統領顧問、報道官、コミュニケーションズ・ディレクター、スピーチライターなどであるが、彼らの多くは大統領選挙陣営の幹部、知事や上院議員時代の首席補佐官とそれに類する側近的な人物で固められる。彼らは政務の専門家であり外交問題の専門家ではない。求められている能力は法案通過、再選、支持率維持のための政治環境作りであり、大統領と法案を連邦議会やメディアに売り込み、世論の温度をはかって瞬時に政権と大統領にとって望ましい最適解を編み出すことである。大統領の信頼とインナーサークルのチームワークが重要で、選挙チームや大統領の前職（知事、上院議員）時代の政務上級スタッフや大統領の地元（出身州や出身母体）の関係者で占められることが少なくない。

この種のスタッフは大統領に対して強力なアクセスと影響力を保持している。閣僚や省庁の上級幹部よりも大統領と日常的に接し、カジュアルな会話においても個人的な意見を求められることが少なくなく、意向に微妙な影響を与えられる立場にいる。そして当然それは外交においても例外ではない。大統領の演説はホワイトハウスの政務側近や大統領のスピーチライターが政務的な判断から取捨選択をして完成させるし、外交の優先順位や濃淡付けにも内政の重要法案や選挙からの逆算で影響を与える。

外交政策の専門性を有しないコミュニケーションと政務を司る側近が外交に影響を与える際の判断は極めて内政重視の判断になりがちであり、とりわけ冷戦後はこの傾向が強まっていると考えられる。またもう1つ特筆すべきは、常勤の補佐官ではないコンサルタントという職種の人物が大統領に直接的アクセスを持つことである。アメリカの政治コンサルタントは政策ではなく選挙の専門家として発展した職種で、デニス・キンゼイの分類によれば「メディア・コンサルタント」「ダイレクト・メール専門家」「選挙資金調達専門家」「ストラテジスト」「世論調査専門家」が存在する。

このうち、コンサルタントの中核として1990年代のクリントン政権以降に急激に役

割を拡大したのはポールスターと呼ばれる世論調査専門家である。

第1に、政権運営や議会活動が「永続的キャンペーン」の色彩を濃くする傾向とあいまって、世論調査が選挙キャンペーンだけにかぎって必要とされるものから、政治活動で恒常的に参考にするべきものとして役割を広げたことがある。そして第2に、ベンチマーク調査、トラッキング調査といった量的調査に加え、フォーカスグループなどの質的調査の比重を増した。質的調査の結果は、参加者の反応や言語表現であるだけに量的調査にくらべると、調査結果をめぐる解釈の次元で専門家の真価が問われる。反応から読み取れる共通項を抽出し、ターゲットごとの一定の傾向にまとめる作業が必要となる。質的調査の汎用化と世論調査偏重により、世論調査専門家はリサーチャーから政策コンサルタントに変質を遂げ、外交を含む政権の政策全般に助言を与えるようになった。

換言すれば、試験に合格した公務員、博士号か同等の学識経験を有する政策専門家、あるいは選挙民の支持を受けた職業政治家が、広報をたまたま担当するのではなく、選挙やコミュニケーション技術の専門家が世論重視の政策運営の趨勢の中で、大統領との信頼関係から政権に入り、政務全般に関与するのがアメリカの特質であり、とりわけレーガン政権以降に顕著と言える。大統領が彼らの助言を信頼するのは、1年以上に及ぶ激しい選挙戦を勝ち抜いて権力を手にするアメリカの選挙デモクラシーと無関係ではない。政党の影響が薄いアメリカの候補者中心選挙において、政党ではなく特定の候補に忠誠を誓って寄り添った陣営側近や支持者には当然、大統領から強い信頼が置かれることになる。

しかしながら、他方で政策系スタッフでは一転してワシントンの専門家を重用することが特徴である。たとえ「反ワシントン」を旨にポピュリスト的なメッセージで選挙戦に勝ち抜いても、外交安全保障ではワシントンの専門家ネットワークと連携することは超党派の了解事項と言える。国家安全保障担当補佐官、法律顧問、立法補佐官、省庁幹部などは、高度な専門性を有する政策エリートが担当する。大統領のもとに組織される国家安全保障会議（NSC）の価値も、縦割的な視野狭窄を未然に防ぐことに加えて、前述のような内政重視の政務的な判断がとかく混在する傾向を相当程度限定的に留める抑止的文脈で、独特の重要性を伴っていることは興味深い。

連邦議会との各種法案調整を行うホワイトハウスの立法関係補佐官には大統領と同じ党の上院議員、下院議員の事務所から経験豊富な立法補佐官（LA）を送り込んでも

らうことが多い。議員立法を官僚機構の手助けなしに行う上下両議員事務所と高度な調査能力を有する委員会の双方に大量の政策スタッフを有するアメリカ連邦議会は、ある意味でアメリカ最大のシンクタンクであり、彼らの専門性と経験が政権交代に伴う政策の断絶を補完する役割を果たしていることは無視できない。専門は外交から環境問題、経済まで多様であるが、関連省庁、シンクタンク、利益団体などワシントンの各層に及ぶイシュー・ネットワークとのパイプが深いスタッフは、政権交代に際して議員事務所から大統領府や省庁の中堅幹部職に移籍することも少なくない。彼らは選挙チーム出身の政務系スタッフと異なり、ワシントン在勤年数が長い政策専門家が圧倒的に多数である。

そのほか、大統領の出身校（ロースクールなど）の学閥や学友、指導教授などの恩師を媒介した専門家ネットワーク、議連・党派内議会スタッフのほか、党派的利益共同体・各種団体の影響も大統領の任命には存在する。大使、閣僚、省庁幹部は、大口献金者、支持母体、党派的功勞者（議会幹部、党関係者）、ビジネス界からも選ばれるが、すべてのレベルに大統領が個人的に好みを押し出すことは少なく、政権移行チームが貢献度など独自の基準で絞り込む。

## 2：アメリカ外交の諸潮流と近年の政権交代の検討

大統領は4年任期で2期まで務められるが、連邦上院の任期は6年、連邦下院の任期は2年と、アメリカでは選挙が頻繁に行われる選挙デモクラシーが特徴的である。連邦議会の強大な権限は予算を筆頭に内政法案との駆け引きで外交にも影響を及ぼし、条約の批准にも多大なる影響を与える。また、反連邦政府・州権主義の伝統から、小選挙区制の選挙区と再選を優先にする連邦議員の行動原理は外交的信念より再選と集票になりがちでもある。他方、キリスト教の伝統に基づく宗教的市民の多さと、保守的な孤立主義的影響も存在する。新聞、雑誌、テレビといった全国的なマスメディアとインターネットやソーシャルメディアなど新テクノロジーの浸透が、外交エリートに対抗する草の根ポピュリズムの勢力を盛り上げることも少なくない。

### （1）内政を軸とした分類

外交分類においてはウォルター・ラセット・ミードによる、ハミルトン主義（連邦政府と大企業の連携重視）、ウィルソン主義（アメリカ的な民主主義の価値観を海外

に広める道義性重視)、ジェファソン主義(民主主義の海外への拡大や海外との同盟に懐疑的)、ジャクソン主義(国民の物理的な安全と経済的繁栄重視)という、パワーと道義性の比重などを考慮した4類型が有名である。他方で、外交エリートの高度に専門的な判断の類型以外に、利益団体や政治運動、メディアが発達した現代アメリカではポピュリスティックな動力もこれまで以上に外交に作用する。その観点からは、前述のような特質を有するアメリカの内政が外交に与える影響を理解する上では、外交エリートの思考類型にとどまらず、内政別類型を軸とした東京大学の久保文明教授の分類法が最も現実的であると考えられる。

民主党系を久保教授は3つに分類している。第1に「民主党左派・反戦派」である。2008年にイラク戦争反対でオバマ政権の誕生に寄与したグループであるが、ニューポリティクス派や若者層が主体である。他方、労働者層は必ずしも反軍ではなく愛国心は強いことが多い。第2に「民主党穏健派」である。ニューデモクラット派に多いが、力の限界を認識し国連を積極的に活用することを志向する。第3に「リベラル・ホーク」である。理念的戦争推進派であり、クリントン政権のオルブライト国務長官によるコソボ空爆は「マデリンの戦争」とも呼ばれた。

他方、共和党系は5つに類型化されている。第1に「共和党リアリスト」である。国益を比較的狭く見積もり限定関与でアメリカのコストを最小限に抑えて勢力均衡により安全保障を保つ。しかし、かつてのキッシンジャーに代表される政権入りする政策リアリストとシカゴ大学のミアシャイマー教授に代表されるアカデミック・リアリストとは異なることに注意したい。後者は現実主義理論にきわめて忠実で例外を認めず、死活的国益の定義に反する軍事行動には一切反対であり、イラク戦争にも反対した。結果として反戦リベラル派と同じ主張になるアイロニーも生じる。第2に「共和党保守強硬派」である。南部保守派や西部共和党ニューライトなどで構成され、レーガンの「力による平和」は象徴的であった。第3に「共和党新保守主義者」である。旧反共リベラルで「ネオコン」と称されブッシュ政権1期目に相当程度の力を持った。第4に「共和党孤立主義者」であるが、ブキャナン派が保護貿易であるのに対して、リバタリアンは自由貿易主義であり通商政策では毛色が異なる。第5に「共和党宗教保守派」である。通常は外交に積極的な関与はないが、信仰の自由には強い姿勢を示す。イスラム圏への牽制姿勢でシオニストやネオコンと共同歩調もある。

無論、各派の内部にもいくつかの分裂が存在しているし、各派を横断する特徴も存在する。リベラル派内には、環境保護活動家、消費者活動家、同性愛者、フェミニストなどの高学歴リベラルのニューポリティクスの急進派と若年層と共に、ブルーカラー労働者層が存在するが、後者は経済的理由から労働組合や「大きな政府」に親和性のある民主党を支持している。愛国心が強く、反戦にはなるが決して反軍ではないが、前者のニューポリティクス系の反戦派だけではリベラル・コアリションとしては厚みが薄過ぎるため、労働組合や愛国派の労働者層を経済争点で味方につけることを近年の民主党政権は目指す傾向がある。また、人権や民主主義など価値を同盟相手や諸外国の評価として介入させるというアメリカの外交の特質から考えると、反戦リベラル派、リベルホーク、新保守主義者、宗教保守派などには共通点も垣間見える。人権外交は1970年代以降の国内のリベラル系の社会運動の伸張とも関係しており、ヴェトナム戦争をめぐる世論を振り返っても、外交に対する社会運動とそれを増幅するメディアの影響は少なくない。さらに、人口動態・経済状況（経済危機と雇用、ヒスパニック系増加によるカトリック教徒人口の増大）などが各派に微妙な影響を与えることもある。

また、政治運動や流派の内部分裂に注目する視点も欠かせない。例えばミードは、ティーパーティー運動の外交をサラ・ペイリン派とロン・ポール派に分類し、前者をジャクソニアン、後者をジェファソニアンとして対外介入の姿勢を峻別している。ポール派の外交政策は、非介入的、孤立主義的な姿勢で、戦争遂行における大統領令濫用、米軍の海外駐留などに激しく抵抗しているが、その思想は財政保守と憲法保守主義に立脚している。中東でのテロ問題ではペイリン派がイスラエルとの緊密な関係を深める方針を唱える一方で、ポール派はイスラエルへの援助を打ち切り、地域全体への関与縮小路線を訴える。イランに対してもポールは融和的な姿勢を強調した。この外交における路線対立でティーパーティーが分裂したことで、2012年大統領選挙共和党予備選では、前者がポール票へ後者がサントラム票に収斂し、「反ロムニー票」が割れて予備選がロムニーに有利に働いた側面もあった。

## (2) W・ブッシュ政権

ジョージ・W・ブッシュ政権の外交は単独行動主義とアフガニスタンとイラクへの長期介入に縛られることとなったが、これは必ずしも政権交代によって瞬時に生じた転

換ではなかった。リアリストとしてのパウエル、アーミテージ、保守強硬派としてのチェイニー、ラムズフェルド、やはりリアリストの系譜にあった大統領側近のライスなど外交安保に影響ある政権中枢（ウルカヌス・グループ）には、いわゆる「ネオコン」は少数であった。明確に「ネオコン」と目される人物はウォルフォウィッツだけで、ブッシュ側近「テキサス・チーム」（ローブ、カード、ヒューズ）にも「ネオコン」は不在であった。ブッシュ陣営は2000年選挙を穏健保守として「思いやりのある保守主義」を掲げて戦い、中東の民主化も政権の重要項目のメニューに上っていたわけではない。言うまでもなく9・11という例外的外部要因がブッシュ外交の8年を不可避に定義した。

このことが示唆するのは第1に、思想・イデオロギー別に分類された各派の勢力関係は、政権交代によっても勿論規定されるが、国際環境などの外部要因との連動によって微妙な変化を受け、マージナルなグループが実勢以上の影響を特定の政権に与えることがあること。第2に、閣僚や主要補佐官を支える副官の間接的重要性である。たしかに「ウルカヌス・グループ」には「ネオコン」は少なかったが、ブッシュ政権で異例の力を持ったチェイニー副大統領を補佐したリビーの影響は少なくなかったと考えられる。

### （3）オバマ政権

オバマ政権の外交も様々な意味で内政に間接的に縛られることを余儀なくされた。第1に、経済の低迷である。とりわけ9%台に高止まりしていた失業率は再選を危うくする懸念要素となった。象徴的な例が、中国を経済争点として捉える世論動向の影響である。2012年9月18日のピュー・リサーチ・センターの調査では、対中関係で危機的な問題として全体の78%が債務、次いで71%が中国への雇用流出、61%が対中貿易不均衡と回答した。中国の軍事力増強を懸念要素に挙げた人は半数以下の49%で共和党支持者でも47%に過ぎなかった。台湾との緊張関係を挙げた人は全体で27%でしかなく、共和党支持者でも29%にとどまっている。中国の人権問題については民主党支持層でも半数の50%であり、党派を超えて中国が経済的な脅威や不満の対象になっている現状が浮き彫りとなった。オバマ政権は2010年中間選挙後、ブッシュ政権ですら実現できなかった韓国との自由貿易協定を成し遂げているが、大型景気刺激策とGM救済という政権初期の自動車産業重視の対応があったからこそその成果であった。2012年再

選選挙においても非公式スローガンを「GMは生き残り、ビンラディンは死んだ」としたが、安保に弱い民主党イメージの払拭とブッシュ政権が残した宿題をこなしたアピールの背後には、政権の雇用重視の強調があった。今後も同政権には経済政策、貿易政策で国内の雇用対策と切り離せない舵取りが求められている。

第2に、リベラル派への配慮の必要性である。2008年大統領選挙で民主党政権が待望された背景に、イラク戦争の長期化への国民の不満が存在した。しかし他方で民主党内では、1990年代後以降のニューデモクラット台頭による民主党の穏健化の中で、リベラル派が復権の機会を狙っていた。リベラル派は2004年の大統領選挙でバーモント州知事のディーン候補に賭けたが、同運動は伸び悩んだ。ヒラリー・クリントンを含む民主党穏健派議員は当時の世論と安全保障を重視して超党派でイラク戦争に賛成し、反戦リベラル派が離反していた。別の候補者を立てようという動きが民主党内リベラル派に現出し、これがオバマ支援の流れとなった。言い換えれば、オバマ旋風は、反ブッシュ、反共和党である以前に、運動の次元では反クリントンとしての民主党内の「リベラル革命」でもあった。したがってオバマにとって党内リベラル派を完全に切り捨てることは、自らの歴史的根源を自己否定することになる。中道派として台頭したビル・クリントンとリベラル派に支持基盤を持つオバマが抱えるジレンマの差はここにある。そこでオバマ政権は安全保障政策やテロ対策では超党派で現実的な路線を堅持して反戦リベラル層を失望させる一方で、リベラル派との信頼関係を維持すべく、同性愛者の軍勤務規制撤廃法を成立させるほか、移民制度改革を推進するなど2010年中間選挙以後も内政ではリベラル色を維持した。

第3に「小さな政府」志向の根強さである。これは医療からビジネスまで個人の生活に政府が介入することへの嫌悪であり、政府の役割をめぐるイデオロギー的対立だけに根が深い。たとえ経済が回復しても、イデオロギー的に相乗りできる領域を少しでも見いださなければ、対立は癒えない。「小さな政府」を志向して現出したティーパーティー運動は、減税を求める草の根運動であるが、背後には「反ワシントン」のポピュリズムも底流として存在する。共和党の保守化とそれに伴う政治的な分極化も激しい。アメリカは1970年代から保守とリベラルのイデオロギー的な分極化に悩まされてきたが、2010年中間選挙で「保守」を自認する有権者の割合が過去20年で最高の割合となった。問題は共和党の過度の保守化により、同党内の穏健派の居場所がなくなりつつあることである。議会共和党やティーパーティー系議員は妥協を拒む性質が強い。

連邦政府の歳出削減において今後10年間で5000億ドルの国防費削減が求められているだけに、国防戦略の見直しがアジア重視にどの程度影響を与えるか注視される。

### 3：内政における外交の持続性をめぐるインフラストラクチャー

外交の持続性に関係する政治的なインフラストラクチャーについて、比較的これまでに議論されていないと思われる視点に絞って、以下数点を指摘してみたい。

第1に指摘できるのが、予備選過程による右左急進層のイデオロギーとポピュリズムの吸収である。アメリカでは党の正式な候補者は予備選挙で選ばれるが、予備選挙過程で反戦リベラル派や孤立主義派など左右の急進派が排除される傾向にあり、候補者も本選では中道的な路線を打ち出す。本選で中道から外れた極端な外交議論が行われないことは、政権交代後の外交政策の安定性を担保している。

勿論、予備選挙には欠点も少なくなく、とりわけアイオワ党員集会については制度的欠陥が専門家に批判されてきた。党員集会の当日の夜19時位から、小学校の体育館やレストランや公民館など地域の会場で行われるため、夜勤シフトの労働者、戸外に出られない障害者・高齢者、軍属を含む在外州民は参加できない。共和党と民主党では制度が異なり、共和党では各候補を支援する有権者の演説の後、ストローポールと呼ばれる無記名投票を各テーブルで行うため誰に投票したかは分からないが、参加すれば支持政党（共和党）を表明することにはなる。民主党のルールでは密室投票ではなく「話し合い」による合意形成を行うので、コミュニティの人間関係、職場の上下関係、通っている教会の牧師・神父や仲間への信仰心のアピールなど地域の人間関係が混入しかねない。社会的なプレッシャーを感じながら行う意思決定は、「誰を好むか」ではなく「誰を好む人と自分が地域で思われたいか」の表明になる。

そのためイデオロギー的に極端な党派性のある有権者の参加率だけが高くなり、共和党内保守派と民主党内リベラル派が実勢以上に票を伸ばしやすい。これまでも、共和党側ではキリスト教保守派のロバートソン、ハッカビー、孤立主義派のブキャナン、リバタリアンのポールらが、民主党側ではアフリカ系の公民権活動家の牧師であるジャクソ、リベラル派のディーンらがアイオワで善戦した。予備選挙運動の過程で左右の急進派は党内向けの自己主張という一定の達成感を味わうことができるほか、陣営も資金面で枯渇するために、本選以降で中道的な本命候補に収斂しやすい。左右の急

進候補者の支持層は、本選では相手政党の候補者よりは自分の政党の中道候補のほうがましである、という「より悪の少ないほうを選ぶ」現実路線に同意するか、情熱を失って本選は棄権するかであるが、いずれにせよ本選を党内的に妨害するインセンティブを失う。予備選挙制度は政権交代における外交の継続性を意図して設計されたものではないが、相当程度の議論が党内で煮詰められた後に、本選挙が行われる二段階方式によって、外交政策についての国民的コンセンサスが本選過程を経て形成しやすく、結果として予備選なしに本選に急進派を含む複数の候補者が乱立するよりも、はるかに妥当なラインの外交政策に結びつけやすくなっている。

第2に、政権移行委員会と引き継ぎである。11月大統領選挙翌日から翌年1月20日までの約11週間、政権引き継ぎ委員会が11週間設置される。この制度の最大の利点は言うまでもなく、現政権から次期政権への綿密なブリーフィングが行われる点であり、日本の政権交代での引き継ぎとは対照的でのりしろ部分大きい。またもう一つの利点としては、次期政権が慣らし運転を行う助走に貢献していることである。政権移行チームは当選した次期大統領や党の信頼を受ける人物が就任するが、大規模な独自スタッフを抱える独立した組織となる。2008年選挙でも2012年の再選選挙でも、選挙陣営本部はシカゴに設置してきたオバマ大統領も、1期目の政権立ち上げではワシントンに政権移行本部を設置したことは象徴的である。政権移行オフィスには選挙陣営、次期大統領に近い党の連邦議員のスタッフなどが参加する。ここでワシントン経験が必ずしも豊富ではない陣営スタッフは、連邦議会やシンクタンクでワシントンに習熟しているチームとの共同作業でワシントンにソフトランディングする。アメリカの大統領府が例えばクリントン政権以降であればアーカンソー、テキサス、シカゴなどの側近的な政務関係の非政策スタッフを重用しているにもかかわらず、特定の内政アクターの利益に左右されない安定した外交政策を相当程度は維持してきたことは、議会スタッフに代表されるワシントンの政策専門家との党内での融合が政権移行期という早期に行われることと無縁ではないだろう。次期大統領が連邦議員であれば、連邦議会の幹部スタッフと陣営幹部の連携が政権移行期間を経ずしてもある程度満たされるが、ワシントン経験の薄い知事出身者や当選回数が少ない連邦議員が次期大統領の場合、後見人的な議会の大物が提供する人的なインフラストラクチャーと共に、軍や政策専門家との連携基盤を政権移行期にどれだけ築けるかは新政権を左右する要となる。

第3に、シンクタンクという巨大な政治的インフラストラクチャーの存在である。シンクタンクは理念、政策提案、政策専門家の人材を供給する。ワシントンの主なシンクタンクには政治的イデオロギーとして保守からリベラルまでの分布があるが、特定の政党との結びつきはヨーロッパ諸国と比較すると必ずしも強いわけではない。とりわけ安全保障政策や通商政策など外交案件を専門とするシンクタンクはCSISにしてもCFRにしても政党横断的な中立的な立場を堅持している。このことが政府に政策や人材を供給する際の信頼性を担保していると共に、内政要因を極力排除した現実的な政策提言の防波堤となっている。内政重視のシンクタンクはアドボカシー的な活動に傾くインセンティブを不可避に内包しているが、外交や個別政策を専門に扱うシンクタンクの存在は貴重である。

他方、このシンクタンクの意義を下支えしているのが、地域別・政策別の超党派専門家コミュニティの存在である。アメリカ政治におけるシンクタンクの役割で重要なものは、個別の財団やシンクタンクの機能の充実以上に、連邦議会、省庁、シンクタンクなど様々な場の専門家集団を取り結ぶ専門家コミュニティの充実である。例えば日米関係の地位や存在感をアメリカ外交の中で増していくには、特定のシンクタンクの充実よりも、複数のアクターと専門家で築かれた専門コミュニティを超党派で充実させることのほうが効果は大きい。日米同盟の人的インフラストラクチャーの蓄積により、日米関係などでは政権交代によって基本政策に違いは出にくい。しかし、日本専門家と中国専門家など同一地域内の異なるサブカテゴリーを専門とするグループの勢力図や相互の牽制が政権内の方向性に影響を与えることは少なくない。

第4に、専門メディア環境が国際関係と外交をめぐる良質かつ重層的知的議論を提供することである。常に問題となるのは、外交エリートとポピュリスト的世論の乖離であり、アメリカ特有の選挙デモクラシーやマスメディアの甚大な影響を後ろ盾にした後者の増幅である。安全保障政策でも経済政策でも世論の支持を維持する必要があるが、戦争では人的・財政的犠牲がメディア報道で強調され、経済政策では国内の産業や雇用にダメージが喧伝されれば、優先内政課題の重要法案、次回中間選挙における党の議席の増減、大統領自身の再選などを考慮して、やむを得ず世論に配慮した選択肢が政策的に合理的な外交政策よりも優先されることもあるし、外遊先の選択や共同声明等の内容にも影響を与えかねない。そのため、世論そのものの形成過程で外交の専門的な知見を土台とした成熟した議論の充実による、過度なポピュリズムの是正

が期待される。これまでも広く指摘されてきたことであるが、アメリカでは保守・リベラルの多様な政治言論誌に加え、学术界以外の一般読者にも読まれる『フォーリン・アフェアーズ』のような外交専門誌の議論は貴重であり、マスメディアにおいても外交専門記者やコラムニストの議論が豊富に提供されている。

これらの政治的なインフラストラクチャーは必ずしも外交政策の一貫性の担保を意図して形成されたものではない。選挙年は外交が選挙に引きずられると言われるアメリカにおいて、世論によるポピュリスト的な動態に過敏な反応をすることが政権の安定に求められているのはやむを得ない。他方で、国家安全保障会議に代表される大統領府に直結した制度のほか専門家ネットワークを重層的に取り込むことで、外交安保においてはワシントンのコンセンサスを維持する伝統と機能も維持されている。アメリカのシンクタンクの充実は今も語られてきたところであるが、そこで求められるのはイシューや対象地域ごとの超党派の専門家ネットワークの充実であり、シンクタンクと大学と連邦議会などにまたがる専門家の流動性も鍵となっている。イデオロギー的に分断し、人口動態的にますます多様性を増す中で、選挙デモクラシーと内政要因に縛られるアメリカがどのように外交の持続性を担保しているかを、内政動態の影響から観察することは引き続き重要性を失わないであろう。

## 第4章 イギリスにおける政権交代と外交の変化

細谷雄一

### はじめに

1994年に政治改革法案が可決し、小選挙区比例代表並立制の選挙制度を導入した一つの大きな契機は、日本にもイギリスのような政権交代可能な二大政党制を確立しようとする期待であった。そのような期待は、その15年後の2009年の民主党政権の成立によって、実現したかに見えた。結局、民主党政権は3年3ヵ月で終結し、自民党と公明党の連立政権が2012年12月に成立した。

イギリスで政権交代可能な政治制度が確立するには、長い年月が必要であった。また、1900年に誕生したイギリスの労働党がはじめて単独政権を樹立したのが1924年であり、はじめての単独過半数を達成したのが1945年のことである。すなわち、20世紀初頭のイギリス政治は、保守党、自由党、労働党という三つの勢力によって拮抗していた。今のような保守党と労働党の二大政党制が確立したのは、あくまでも第二次世界大戦後のことである。

ここでは、そのようなイギリスの経験を参考にして、どのようにして政権交代に際して安定した外交政策が可能かを検討することにしたい。1924年のラムゼイ・マクドナルド労働党政権では、それまでの保守党や自由党とは異なる画期的な外交政策を展開しようとした。そのために、それまでの帝国主義的な対外政策を批判して、国際連盟や民主的外交に基づき、ドイツとの和解を模索する外交を希求した。しかしながら、そのような労働党政権も、一年を満たずして国民の信頼を失うと同時に、自由党の支持も失い、権力を失う結果となった。2009年に成立した民主党政権以上に、マクドナルド労働党政権は政権運営の未熟さを示し、また非現実的な際策をいくつも掲げた。

しかしながら、マクドナルド政権はイギリスの国際連盟外交の確立に貢献し、さらにドーズ・プランに見られるドイツとの戦後処理の促進に貢献した。外交における刷新を唱えることで、一定程度の成果を収めたといえる。政権交代によってしか、抜本的な政策の刷新が行えないことがある。そのような政権交代を利用して、それまで十分に取り組むことができなかった課題に対処することが可能となるのだ。

他方で、1945年7月に成立するアトリー労働党内閣は、20世紀のイギリス政治史で最も高い評価の内閣であり、またアトリー首相もしばしば最も高い評価を得る20

世紀の首相となっている。マクドナルド内閣とは異なり、アトリー政権の主要閣僚は、すでに戦時中の挙国一致内閣で政権運営を経験していた。また、首相となるクレメント・アトリーと、外相となるアーネスト・ベヴィンは、それぞれ副首相および労働相として、戦時内閣で重要な機密に接し、チャーチル首相やイーデン外相の政権運営から多くを学んでいた。そのような経験によって、アトリー政権は安定的な外交を展開することが可能となったのだ。それまでの、チャーチル戦時内閣のような現実主義的で、協調主義的な外交を展開しながらも、さらには、マーシャル・プランの展開や、北大西洋条約の締結といった新しい政策も示すことができた。

このように、政権運営の未熟さから失速したマクドナルド政権と、連立政権での経験から優れた業績を残したアトリー政権を比較して論じることは、意味のあることであろう。だが、それに触れる前に、イギリス政治における二大政党間の政権交代の黄金時代ともいえる、1870年代から80年代までの、保守党のディズレーリ首相と自由党のグラッドストーン首相とのあいだの対立を見ることから始めたい。

## 1 イギリスにおける政権交代

### (1) イギリス政治における亀裂

19世紀から20世紀半ばにかけてのイギリス政治は、国内社会の階級対立に対比するかたちで、政党政治が保守党、自由党、そして1900年に結党した労働党の三つの政治によって行われていた。保守党は、20世紀半ばに至るまで、パブリック・スクールやオクスブリッジを卒業したエリート層によって支配される、中流階級以上の階級によって支持される政党であった。他方で、労働者階級など幅広い階層の政治参加にともなって、「ワン・ネーション・トーリ」という、幅広い国民に訴える保守党に変革する必要があった。

そして労働者階級の政治参加とともに勢力を拡張したのが、労働党である。1900年に結党した労働党は、1924年にははじめての単独政権を確立して、政権運営にあたった。しかしながら、政治的な未熟さと、党内に過激なイデオロギーを掲げる左派勢力を擁していたこと、また戦闘的な労働組合と深く結びついていたことなどから、非現実的な政策を掲げたり、政策に行き詰まったりして、わずか11ヵ月で政権の座か

らおりることになった。1929年に第二次マクドナルド政権が成立する際には、挙国一致内閣として政権運営に長けた保守党などの協力を得ることに成功して、より円滑に政策を行うことが可能となる。労働党は、1945年の総選挙に至るまで、連立政権に加わることで政権運営を学び、政治的成熟していく。その結果もあり、1945年7月の総選挙では大勝をして、はじめての下院の過半数の議席確保に成功して、安定的な単独政権を確立した。新しい政党として、労働党が政権与党として成熟するまでに、連立政権での経験などを基礎として半世紀近い時間が必要であった。

イギリス外交は、しばしば、国内のイデオロギー対立や、政治理念をめぐる激しい対立に翻弄されて、対外政策が大きく亀裂しあるいは信服することが見られた。19世紀後半のイギリス政治においては、保守党は一般的にディズレーリの下で帝国拡張を求める政策を主導し、他方で自由党はとりわけコブデンやブライトの伝統を引き継ぐ左派急進派の間で自由貿易を求めて帝国主義的な保護主義を批判する動きが強かった。また、自由党は、グラッドストンの下では道徳や倫理を求める外交理念を掲げて、保守党の帝国主義的な対外政策を、ビーコンズフィールド卿、すなわちディズレーリの名前をとって、「ビーコンズフィールド主義」と称して批判していた。19世紀後半のイギリス外交は、保守党政権と自由党政権の間で大きな政策の起伏があった。

しかしながら、より深刻な問題は、党内対立であった。とりわけアイルランド統治問題をめぐり、自由党内は深刻な党内対立を繰り返し、そのことが党勢後退と強く結びつく。また、党勢が後退する中で、労働党との連立を求める勢力とむしろ対決を求める勢力が分裂して、そのような党内対立が自由党の政策を大きく混乱させていた。20世紀前半には、そのような自由党内の権力争いや派閥対立が、自由党の議席減へと繋がり、自由党に代わって労働党が二大政党の一角を占めるようになる。

イギリスでは第二次世界大戦に至るまで、自由党が一定の議席数を確保していたために、保守党と自由党、そして労働党の三つの大政党の間で政治が行われていた。その間、イギリス政治は「二大政党制」ではなく、「三大政党制」であった。この三つの大政党の間で、連立交渉が行われたり、あるいは連立政権に参加するか否かをめぐり党内対立が繰り返されたりしていた。とはいえ、二度の世界大戦や、未曾有の経済危機である大恐慌に直面して、イギリス政治はその多くの時期において、挙国一致内閣によって政治が行われていた。

第二次世界大戦後は、自由党が大幅に退潮して議席を失ったために、保守党と労働

党との二大政党制の性質を帯びるようになった。第二次世界大戦後は、イギリスでは「コンセンサス政治」として、右派の保守党と左派の労働党が多くの政策において共通諒解を得て、比較的近似した政策を行うようになった。対外政策においては労働党が権力政治を理解して現実主義的な政策を選択し、他方で経済政策においては保守党が国民の要求に応じて労働党と同様の社会福祉政策を促進するようになる。1970年代にイギリス政治が大きくイデオロギー的に亀裂するまでの期間、イギリス政治は「コンセンサス政治」と称されて、政権交代が行われながらも比較的安定的な政権運営がなされていた。

そのような「コンセンサス政治」としての安定性は、あくまでも、高度成長と深く結びついていたものであった。1970年代から景気が後退して、失業が深刻な問題となると、労働党では左派が勢力を伸張させてより戦闘的な主張を行うようになる。また国内では過激なストが頻発し、そのことが国内経済を麻痺させて、国民の不満を鬱積させていた。そのような国内社会の閉塞感に対して、保守党政権のヒース首相、そしてサッチャー首相は、従来の「コンセンサス政治」を打破して、より革新的な新自由主義的な改革を断行しようとする。そのことが、80年代のイギリス政治において、保革対立の色彩を増していった。呼応して労働党は、むしろ党内左派の勢力が伸張して、NATOやEUからの離脱、核兵器の一方的廃絶など、過激な平和主義的、反米的な政策が掲げられるようになった。80年代は、イギリス政治においてイデオロギー対立が深刻化した時代であった。

そのようなイデオロギー対立は、1990年代に労働党がゴードン・ブラウンやトニー・ブレアの政治指導によって現実主義化することで一定程度抑制され、また右派的なイデオロギーが強まった保守党は国民から敬遠されて1997年以降長期にわたって政権の座から離れる。

このようにイギリス政治は、イデオロギー対立の激しい時代と、保革が接近して安定的な継続性が担保される時代が、繰り返されてきた。イデオロギー対立が激しい時代には、そのことが対外政策にも影響して、外交が混乱することも見られる。しかしながら、そのような政権交代の繰り返しや、イデオロギー対立を緩和するためにも、イギリス政治にはいくつかの重要な装置が見られる。

## (2) イギリス外交における継続性

## ① 内閣官房組織

イギリスでは、20世紀になって、政治の継続性を担保するためにも一貫して内閣官房組織（Cabinet Secretariat）が発展してきた。とりわけ、内閣官房組織を統轄する内閣官房長（Cabinet Secretary、事務職）が強力な権限を持ち、閣議を取り仕切り議事を準備する。イギリス政治の慣行上、この内閣官房長は長い期間在職することが多く、初代の官房長であるモーリス・ハンキーは22年もの長きにわたってこの職に就いていた。このポストは、2011年に至る前では、事務職長（Head of Home Civil Service）と内閣府事務次官（Permanent Secretary of Cabinet Office）を兼務するきわめて強力な権限の有していた。そのような権限を基礎として、官僚制を統括する立場から、政治の継続性を担保していた。政権交代が繰り返し行われても、外交政策の継続性が一定程度確保されていたのも、このような官房長の役割が大きな意味を持っていた。官房長は、一定程度政策内容についても、首相や閣僚に助言することもあった。

## 歴代官房長一覧（1916-2013）

| 官房長名                    | 就任期間      | 政権                                      |
|-------------------------|-----------|---|
| <b>Maurice Hankey</b>   | 1916-1938 | ロイド＝ジョージ、ボナ＝ロウ、ボールドウィン<br>マクドナルド、チェンバレン |
| <b>Edward Bridge</b>    | 1938-1947 | チェンバレン、チャーチル、アトリー                       |
| <b>Norman Brook</b>     | 1947-1962 | アトリー、チャーチル、イーデン、マクミラン                   |
| <b>Burke Trend</b>      | 1963-1973 | マクミラン、ダグラス＝ヒューム、ウィルソン、ヒース               |
| <b>John Hunt</b>        | 1973-1979 | ヒース、ウィルソン、キャラハン、サッチャー                   |
| <b>Robert Armstrong</b> | 1979-1987 | サッチャー                                   |
| <b>Robin Butler</b>     | 1987-1997 | サッチャー、メイジャー、ブレア                         |
| <b>Richard Wilson</b>   | 1997-2002 | ブレア                                     |
| <b>Andrew Turnbull</b>  | 2002-2005 | ブレア                                     |
| <b>Gus O'Donnell</b>    | 2005-2012 | ブレア、ブラウン、キャメロン                          |
| <b>Jeremy Heywood</b>   | 2012-     | キャメロン                                   |

## ② 首相官邸の機能

イギリス政治において、政治主導で首相が外交におけるイニシアティブを発揮する場合においても、一定程度首相官邸でその補佐官が重要な役割を担う。たとえば、サッチャー首相の下では、外務省出身のチャールズ・パウエルが外交問題担当補佐官となり、ブレア首相の下では同じく外務省出身でチャールズ・パウエルの弟のジョナサン・パウエルが首席補佐官として首相官邸を統括していた。

このようなホワイトホール（官庁街）出身の補佐官の存在によって、首相の政治主導に一定の継続性や安定性を見いだすことが可能となる。また首相もそのような補佐官を活用することで、官僚に受け入れ可能な政策を実行することが可能となる。とりわけブレア政権では、首席補佐官のジョナサン・パウエルと、報道官のアラスデア・キャンベルの二人が、官僚指揮権を保持することで直接官僚を支持する権限が与えられた。これは画期的なことで、内閣（内閣官房長）ではなくて、首相官邸から直接政府全体を動かすことが可能となる。ブレア政権ではとりわけ、次第に内閣の閣議が形骸化していき、政治権力の中枢が内閣から首相官邸へと移っていった。

冷戦終結後の世界では、首脳外交の頻度が高まり、そして首脳間の信頼関係が外交においてよりいっそう重要となったことから、各国で首相官邸や大統領府の機能強化が図られた。日本もまた、橋本行革によって首相官邸機能が強化されていった。そのような首相官邸機能が強化されて、首相と官僚がより直接的に結びつくことによって、首相が政策決定の中核に埋め込まれることになる。それは政治主導を可能とすると同時に、一定程度官僚たちが首相に影響力を行使することが可能であることを意味する。首相が過剰に外交に関与して、それが閣議に減られないことで、イラク戦争後のブレア政権におけるさまざまな問題が浮上した。

## ③ シンクタンク機能の充実

イギリスで、政権交代が繰り返されながらも安定的に外交が進められるもう一つの大きな理由が、シンクタンクの存在である。チャタムハウス（R I I A）が1920年に設立されて（設立時は、B I I A）、そこで優れた年次報告書や、各種の報告書が公開されることで、多くの人びとが外交問題に関心と理解を増すことが可能となる。

健全な世論が存在し、野党がこれらの情報を得て現実的な外交路線を選択すること

で、政権交代が起こっても一定程度以上は政策が振幅しないような「安全弁」が得られることになる。「旧外交」が批判されて、公開外交や民主的外交が提唱されるなかで、このチャタムハウスが良質な外交を担保する上で、重要な役割を果たしてきたと言えるだろう。政府与党であれば、政府内の情報機関や外務省などから多様な情報を入手可能だ。したがって、一定程度現実的な選択肢を選ぶであろう。しかしながら、他方で、野党の場合はそれ以外の手段で有効な情報に接することで、政権を獲得した際に極端な方向へと曲がっていく懸念が低下する。

イギリスでは、チャタムハウス以外にも、1958年に設立したIISS（国際戦略研究所）が重要な役割を担っている。研究成果である『ミリタリー・バランス』や『ストラテジック・サーベイ』のような刊行物を発刊することで、多様な軍事情報が一般読者に対しても包括的に伝わることを意味する。

野党が良質な情報に接して、さらには国民世論が健全な外交認識を保持するためにも、そのような外交系シンクタンクは重要な役割を果たしてきた。

## 2 政権交代と外交の刷新

### (1) ディズレーリとグラッドストーン

1865年以降のイギリス政治は、保守党と自由党の政権交代の繰り返しによって、特色づけられていた。この間、保守党はディズレーリ首相やソールズベリ首相などのもとで、パワー・ポリティクスに基づいて、帝国主義的な対外政策を進めた。それは、1875年のスエズ運河株式会社の株の買収や、77年のヴィクトリア女王のインド女帝即位に象徴される。他方で、グラッドストーン首相の強い影響下にあったこの時期の自由党は、南アフリカ（ズールー戦争）やアフガニスタン（第二次アフガニスタン戦争）での保守党の帝国主義的な政策の失敗を批判して、道徳や倫理に基づいた対外政策を主張した。1880年のミドロウジアン演説では、保守党の帝国主義的外交を批判して道徳に基づいた外交を主張して、幅広い国民の支持を集めて総選挙での勝利を収めた。グラッドストーンは、次のように述べている。「われわれが戦争をすれば、自由のため、人びとの権利を守るため、非道で法にもとる力によって侵入を受けた状態から人間の幸福を確保するためである。」

グラッドストーンは、保守党の外交を「ビーコンズフィールド主義」（ごり押しの帝国主義）として激しく批判していた。これは、有効な経済政策の提案が難しいグラッド

ストーンにとって、国民の支持を得るための政権批判の材料として、対外政策の「失策」を批判しているという側面が強かった。しかしながら、実際問題は、グラッドストーン首相の自由党政権も、帝国政策においては保守党と大きな違いはなかった。むしろ帝国主義外交批判は多くの場合に、選挙におけるレトリックのレベルで止まっていた。

1 そのような自由党政権の曖昧な対外政策が、国民から厳しい批判を浴びることになった。1884年にスーダンのハルトゥームで、国民的英雄のゴードン将軍の率いる軍隊がマフディー教徒に包囲されたとき、グラッドストーン首相はこれに対する援軍派遣を躊躇している間に、翌年の85年にイギリス軍は全滅し、ゴードン将軍も戦死した。植民地政策の最前線にいたゴードン将軍を見殺しにしたことで、イギリスの世論は激しい批判をし、野党の保守党もそのような自由党政権の外交を厳しく非難した。自由党政権は、植民地であったアイルランド統治問題をめぐって党内対立が激しくなり、さらに「ハルトゥームの悲劇」として国民から批判を浴びて、政権を失う。1885年6月にはソールズベリ保守党内閣が誕生する。

## (2) マクドナルド労働党政権の成立

1923年12月の総選挙では、勢力を伸張させていた労働党が勝利を収めて、政権を成立させた。これは、はじめての労働党単独政権であり、多くの閣僚にとってははじめての政権党としての政務であった。20名の閣僚のうち、11名が労働者階級の出身で、労働組合関係者7名、民主管理同盟(UDC)メンバーが7名であった。

それまで保守党政権や自由党政権では、首相や外相はパブリック・スクールを卒業して、オクスブリッジで学んだ者が就くのが一般的であった。そしてそのような学歴は、外務省の多くの外交官たちによって共有されていた。外務省内では、自らと異なる階層の、自らとは異なるイデオロギーを掲げた政治指導者によって外交が行われることへの、強い嫌悪感が見られた。

首相のラムゼイ・マクドナルドは、外交に多大な関心を有し、自ら外相を兼任した。言い換えれば、労働組合出身者の多い労働党の中には、外交に精通した議員が極めて少なかったのである。マクドナルドは、1914年の第一次世界大戦への参戦に強く反対していた、平和主義的な思想を色濃く有していた。また、労働党内には、「新外交」としての民主的外交を強く求め、貴族階級による秘密外交に強く反対するUDCのメンバーが数多くいた。外交において、平和主義と新外交を求める点において、労働党の

外交は、それまでのイギリス外交の伝統とは異質なものであった。

そのようなマクドナルド首相は、国際連盟を重視する外交を行う。マクドナルド首相は、国際連盟に出席した唯一のイギリスの首相である。また、従来のフランスとの協調関係から距離を置いて、フランスにもドイツにも公平に接しようとした。それは、勢力均衡とは大きく異なる外交姿勢であった。

マクドナルド労働党政権における外交の、従来とは異なる新しい点は、ソ連への接近である。労働党内には親ソ的な議員が多くおり、ソ連共産党のそれまでのイギリス労働党への批判のプロパガンダにも拘わらず、マクドナルド政権は英ソ関係の修復を試みた。そして実際に、困難な戦時対ソ債権の問題を整理して、ソ連との国交を実現した。これに関しては、野党保守党からの激しい批判があった。

労働党政権のぎこちない政権運営に対して、国民の批判は高まり、結局 1924 年の総選挙で労働党は大幅に議席を失い、大勝した保守党の政権が成立する。その後、ボールドウィン保守党政権は、外交に高い見識を持つオースティン・チェンバレンが外相となり、優れた外交を展開するようになる。

### (3) アトリー労働党政権の成立

1945 年 7 月に誕生したアトリー労働党政権は、その 20 年ほど前のマクドナルド政権とは異なり、優れた外交政策を展開する。その大きな理由の一つは、アーネスト・ベヴィンが外相に就任したことである。プラグマティストでありまた、リアリストであるベヴィンの外相就任を強く要請したが、前任の保守党のアンソニー・イーデンと、国王のジョージ 6 世であった。二人とも、ベヴィンの政治指導者としての能力と、優れた外交感覚を高く評価していた。

ベヴィンは、小学校を中退しており、思想書や政治書を読まなかったために、マルクス主義の洗礼を受けることも、当時の労働党内で広く見られた左派的な政治イデオロギーに傾斜することもなかった。あくまでも、自らの政治経験を頼りに、外交を行った。また、ベヴィンは労働大臣として戦時内閣の一員として、第二次世界大戦中はチャーチル首相やイーデン外相とともに閣議に参加していた。閣議の中でベヴィンは、幅広い外交問題について耳にして、同意をしていたために、保守党が中心となる挙国一致政権から、労働党単独政権へと政権交代をしても、外交路線が大きく変わることはなかった。ベヴィンは、チャーチル首相やイーデン外相が敷いた外交路線を継承す

ることになったのである。

労働党内には、依然として平和主義や、親ソ的イデオロギー、反米主義などの政治理念が色濃く見られたが、このアトリー政権ではベヴィン外相を中心に、外務官僚と提携しながら外交問題に取り組んでいった。ベヴィン外相は、魅力的な人間性からも、外務官僚から尊敬されるようになり、緊密な信頼関係が構築される。それは、1923年のマクドナルド労働党政権成立時とは、大きく異なるものであった。マクドナルド政権では、過剰に保守党や自由党の外交とは異なる姿勢を見せようとして、それが多くの挫折や困難に直結したのである。

他方で、ベヴィン外相は当初は「第三勢力」の外交理念を掲げて、アメリカともソ連とも異なる西ヨーロッパ独自の社会民主主義的な外交理念を実践しようとした。その帰結は、英仏協調であり、1947年のダンケルク条約はその成果でもあった。しかしながら、冷戦の深刻化によって、イギリスはアメリカの経済力や軍事力に依存せざるを得なくなり、1948年から49年にかけて、英米協調を軸とする外交へと転換していった。ベヴィン外相は、国際環境の変化に応じて、そのように対応出来る柔軟性を有していた。

#### (4) 政党のイデオロギー化

1940年代から1970年代に至るまで、戦後イギリス外交の基本路線は政権交代によってあまり大きな影響を受けることはなかった。

しかしながら、1980年代になると、労働党と保守党の双方で、イデオロギーかが進んでいった。野党労働党は、左派が党内で主導権を握ったことで、ECやNATOからの脱退や、一方的核兵器廃絶といった、革新的な外交理念を選挙で提示して、それによって国民の信頼を失う結果となった。80年代後半には、イノック・パウエルやジョン・スミスといった、党内右派の指導者が党首となり、またゴードン・ブラウンやトニー・ブレアのような党近代化を求めるモダナイザーが勢力を広げて、現実主義路線へと回帰していった。そのことが、国民の信頼を回復して、1997年の総選挙の大勝に繋がった。したがって、1997年の労働党政権成立に際しては、党内右派が主導権を握っていたために、外交政策が大きく路線変更されることはなかった。

他方で、保守党内では、80年代後半にサッチャー首相を中心に、党内右派の「ブルージュ・グループ」が勢力を拡大していった。この「ブルージュ・グループ」は、欧

州懐疑派あるいは反欧州的なグループで、強烈な反欧州的な言説を好み、ECを批判することでポピュリズム的に国民の人気を確保しようとした。90年代には、その傾向が一層強まり、党内穏健派のジョン・メジャーの後は、ウィリアム・ヘイグ、イアン・ダンカン・スミス、マイケル・ハワードという、党内右派の欧州懐疑派が続けて、保守党党首に就任した。

このようにして、基本的な外交政策や、安全保障政策においては、労働党の党内右派勢力の勢力拡張とともに、超党派的な外交が行われるようになった。しかしながら、欧州政策をめぐることは、より穏健な労働党に対して、保守党がきわめて強い反欧州的なイデオロギーを説くことで、政権交代で大きな起伏が見られるようになった。

### おわりに

以上のように、イギリスにおける過去130年ほどの政権交代の歴史を概観した。そのなかでも、政権運営の未熟さから短命政権となったマクドナルド政権と、敬虔な政権運営から優れた業績を残したアトリー政権の二つを見ることで、政権交代の際に必要な制度的条件などを考えた。

そこで重要なのは、内閣官房や首相官邸の機能を強化して、経験が不足する首相や外相などの政治家を支援すると同時に、良質なジャーナリズムや国際世論が正しい選択を政府に促すことがきわめて重要となる。そのような制度的な基礎があってはじめて、イギリス外交は大きく選択を誤ることなく、長い期間にわたり優れた外交を示すことが可能となった。

新しい環境には、新しい政治意識、政治制度、そして政治観が必要となる。これまで見てきたイギリスの経験を参照して、日本でも政権交代によって、よいかたちで必要な政策の刷新が行われると同時に、安定的な政権運営が行えるようになって欲しい。

付属資料： イギリス総選挙結果

| 年        | 保守党         | 労働党        | 自由党         | 総議席数 | 政権  |
|----------|-------------|------------|-------------|------|---|
| 1900     | 402         | 2          | 183         | 670  | ソールズベリ保守党政権<br>バルフォア保守党政権 (1902年7月以降)<br>キャンベル＝バナマン保守党政権 (1905年12月以降) |
| 1906     | 156         | 29         | 397         | 670  | アスキス自由党政権   |
| 1910     | 271         | 42         | 272         | 670  | アスキス自由党政権<br>ロイド＝ジョージ挙国一致内閣 (1916年12月以降)                              |
| 1918     | 332<br>(50) | 4<br>(57)  | 127<br>(36) | 707  | ロイド＝ジョージ挙国一致内閣  |
| 1922     | 344         | 142        | 62          | 615  | ボナ＝ロウ保守党政権  |
| 1923     | 258         | 191        | 158         | 615  | ボナ＝ロウ保守党政権  |
| 1924     | 412         | 151        | 40          | 615  | マクドナルド労働党政権<br>ボールドウィン保守党政権 (1924年11月以降)                              |
| 1929     | 260         | 287        | 59          | 615  | マクドナルド挙国一致内閣  |
| 1931     | 470         | 13<br>(52) | 35<br>(4)   | 615  | マクドナルド挙国一致内閣  |
| 1935     | 387         | 154<br>(8) | 21<br>(33)  | 615  | ボールドウィン挙国一致内閣<br>チェンバレン挙国一致内閣 (1937年5月以降)<br>チャーチル挙国一致内閣 (1940年5月以降)  |
| 1945     | 197         | 397        | 11<br>(12)  | 640  | アトリー労働党政権   |
| 1950     | 298         | 315        | 9           | 625  | アトリー労働党政権   |
| 1951     | 321         | 295        | 6           | 625  | チャーチル保守党政権  |
| 1955     | 345         | 277        | 6           | 630  | イーデン保守党政権<br>マクミラン保守党政権 (1957年1月以降)                                   |
| 1959     | 365         | 258        | 6           | 630  | マクミラン保守党政権<br>ダグラス＝ヒューム保守党政権 (1963年10月以降)                             |
| 1964     | 304         | 317        | 9           | 630  | ウィルソン労働党政権  |
| 1966     | 253         | 364        | 12          | 630  | ウィルソン労働党政権  |
| 1970     | 330         | 288        | 6           | 630  | ヒース保守党政権  |
| 1974(2)  | 297         | 301        | 14          | 635  | ウィルソン労働党政権  |
| 1974(10) | 277         | 319        | 13          | 635  | ウィルソン労働党政権<br>キャラ反労働党政権 (1976年4月以降)                                   |
| 1979     | 339         | 269        | 11          | 635  | サッチャー保守党政権  |
| 1983     | 397         | 209        | 23          | 650  | サッチャー保守党政権  |
| 1987     | 376         | 229        | 22          | 650  | サッチャー保守党政権<br>メイジャー保守党政権 (1990年11月以降)                                 |
| 1992     | 336         | 271        | 20          | 651  | メイジャー保守党政権  |
| 1997     | 165         | 418        | 52          | 659  | ブレア労働党政権  |
| 2001     | 166         | 412        | 52          | 659  | ブレア労働党政権  |
| 2005     | 198         | 356        | 62          | 646  | ブレア労働党政権<br>ブラウン労働党政権 (2007年5月以降)                                     |
| 2010     | 307         | 258        | 57          | 649  | キャメロン保守党＝自民党連立政権  |

※ 「自由党」については1979年までは自由党、1983年と1987年は自由党と社民党の連合、1992年からは自民党を指す。

※ ()内の数字は、挙国一致内閣に参加しなかった議員の政党所属議員の数。

## 第5章 ドイツにおける政権交代と外交の変化

岩間陽子

### 1. 憲法・選挙制度からくる政権の安定性

ドイツにおける保守から革新・進歩派政権への政権交代は、1949年以来の長い歴史の中で、2回起きている。逆にいうと、2回しか起きていない。保守のアデナウアー政権が1949年から63年までの約14年間、コール政権が1982年から1998年までの16年間と、保守の時代が異様に長い。現在のメルケル首相も、大連立時代を入れると、8年目であり、もう一期務めれば12年ということになり。サッチャー元英首相の10年半を抜いてしまう。政権の安定性が非常に高い。

これにはいくつか理由があるが、最大の理由は、いったん成立した政府を倒すことが極めて困難な憲法上の制度となっていることである。ドイツの憲法である連邦基本法第62条は、連邦議会による内閣不信任案の提出は、同時に新首相候補を選出をすすめる建設的不信任制度（Konstruktives Misstrauensvotum）でなければならないとしている。したがって、倒閣だけでなく、新政権樹立について議会の多数派が成立しなければならず、内閣不信任の成立を難しくしている。4年の任期を首相が満了しないことの方が珍しいのである。

さらに、選挙制度も政治の安定を視野に置いたものとなっている。ドイツの下院選挙は、小選挙区比例代表併用制である。有権者は二票を与えられ、一票目は、各人の小選挙区で個人に、二票目は比例代表で政党に投票する。小選挙区から当選する候補者は290人であるのに対し、比例代表区は超過議席制を取っているため総数は確定していないが、598人前後いる。ただし、5%条項により、全体の5%の票数を獲得できていない政党は議席の資格がない。この足切り条項があるため、小党乱立は起こりにくい。過去2回の選挙で、5党が議会入りしたのは、史上最高で、それまでは最高4党止まりだった。いずれにせよ、政府、野党共に2ないし3政党という状況が続いている（図1・2参照）。日本の多党乱立ぶりとは、かなり差がある。議会にいる各政党も、歴史のある政党がほとんどであり、新しく知名度の低い政党からの当選は、なかなか5%のハードルを越えられない。政党が安定しており、政治家の身分も安定していれば（選挙が少ないということは、一度当選すれば、4年後まで選挙の心配をしなくていいということになる）、政治家も勉強に充てる時間が増えるだろうし、政治家同士が長年の既知の間柄になり、議会運営上の意義は大きいだろう。政治家が政策のプ

口となれば、自ずと政治家に対する敬意も生まれるし、またその中でも指導力、政策企画力のあるリーダーが育っていく環境もできてくる。首相が変わらなければ、大臣もまた変わらないのであり、それぞれの政策分野での政治のリーダーシップが確立してくる。

日本で選挙制度改革により、政権交代が可能になったことは望ましいことだが、現状はやや安定性を欠いている。政党がかかえる政治資源を考えると、議席の極度の不安定は結局政党の不安定につながるのだから、変化が可能になった今は、安定性とどう組み合わせるか、見直しの時期が来ていると思う。年中選挙の可能性があり、政治家の身分が安定しない今、大量の素人集団が、選挙のたびに出入りする状況となっており、大臣も非常に経験の薄い政治家になることも少なからずあり、政治主導を結果的には弱めることになってしまっている。内閣不信任の制度は憲法上の問題であるが、最低獲得票数の足切り条項、小選挙区と比例選挙区のバランスの問題は、選挙法レベルの問題なので、もっと頻繁に見直し、様々な組み合わせの中から日本に適したバランスを見つけて行く努力をすべきなのではないだろうか。

図1. ドイツにおける選挙結果 1949-2009(1990より前は西ドイツ)

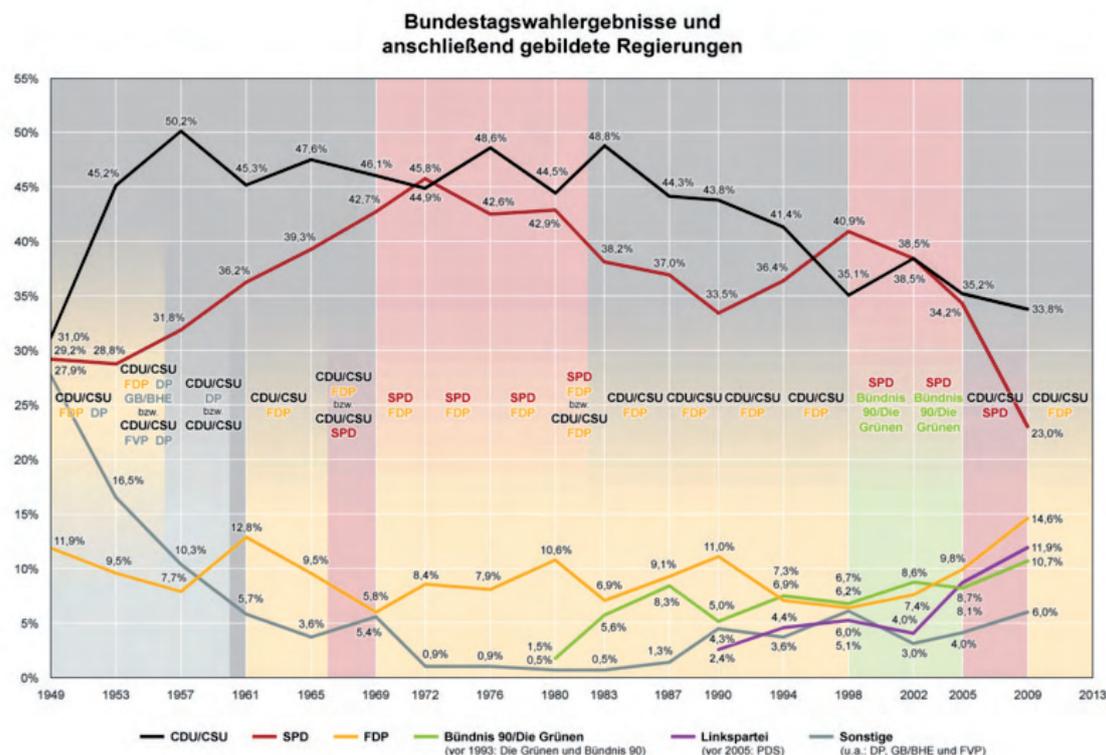
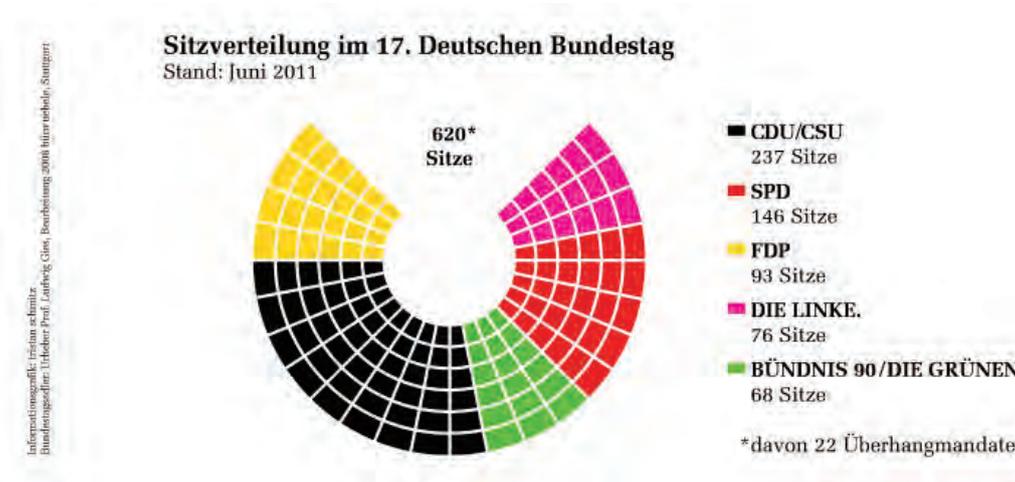


図2. ドイツ現行議会における議席配分(2009—現在)



## 2. 政党連立の制度

ドイツにおいてはこれまで二度の、保守と社会民主党の大連立政権の時代があった。一回目が1966年から69年までのキージンガー政権時代。もう一回が、2005年から2009年までである。案外少ないが、地方政治にまで目を移すと、大連立はもっと増えてくる。現在でも16州のうち大連立政権の州は4つある。ドイツは連邦制を取っているためもあり、州政治の経験は国政レベルで重んじられている。州レベルで大連立を含め様々な連立の組み合わせを経験した政治家が、国政レベルに上がってくることになる。そのように州政府レベルで共に働いた経験を持つ政党の政治家は、国政レベルにおいても、常にどの政党との組み合わせも起こりうるという前提で仕事をしており、政策の接近、妥協が起こりやすくなる。大連立の時代は、野党の政治家が次の政権を担うまでの格好の訓練期間となる。典型例は、1966年から69年まで外務大臣を務め、その後首相になったウィリー・ブランドである。

また、大連立にならなくとも、政権交代しても第二政党は連即している場合は多い。ドイツの場合、従来は自由民主党（FDP）が、第二政党として保守政権にも革新政権にも加わっていることがおおかった。ここに、連立第二党が副首相を出し、外務大臣ポストを兼務するという長く続いている不文律のルールを加えると、いかにして外交の連続性が保たれているかがよく見えてくる。「政権交代」といいつつ、実は連立が組み変わっているのであり、第二党は同じ政党であることが多く、この場合、政権交代しても外務大臣は変わらないことになる。

ここに、1949年以降の歴代首相と外務大臣を並べてみよう。政党数が少なく、政治

家が長くその職を務め、且つ、連立第二党の党首が副首相兼外務大臣のポストを務めるという慣行が加わると、政権交代が外務大臣の交代を伴わない、すなわち外交政策に一定の連続性がある場合がかなりあることが分かってくるだろう。初期は政党も安定せず、ポストの割り振りにもルールが定着していなかったが、1966年以降は、かなりの確率で第二党の党首が副首相と外相を兼務するという慣行が定着しており、結果としてかなり高い外務大臣と首相の連続性につながっていることが明白であろう。

| 首相  | 副総理                    | 外相   |
|---|------------------------|--|
| アデナウアー I (1949-1953)<br>連立相手：FDP, DP  | フランツ・ブリュッヒャー<br>(FDP)  | アデナウアー(1951-1953)<br>*主権回復が1953                        |
| アデナウアー II (1953-1957)<br>連立相手：FDP, DP, GB/BHE<br>(53-55)<br>: FDP, DP (55-56)<br>: DP (56-57) | フランツ・ブリュッヒャー<br>(FDP)  | アデナウアー(1953-1955)<br>ハインリッヒ・フォン・ブレンターノ(1955-1957, CDU) |
| アデナウアー III (1957-1961)<br>連立相手：DP(57-60)<br>: 単独政権 (60-61)                                    | ルードヴィッヒ・エアハルト<br>(CDU) | 同上   |
| アデナウアー IV (1961-1963)<br>連立相手：FDP   | エアハルト (CDU)            | ゲアハルト・シュレーダー<br>(CDU)                                  |
| エアハルト I (1963-1965)<br>連立相手：FDP   | エリッヒ・メンデ (FDP)         | 同上   |
| エアハルト II (1965-1966)<br>連立相手：FDP<br>最後の1か月は少数単独政権   | 同上<br>ゼーボーム (CDU)      | 同上   |
| キージンガー (1966-1969)<br>連立相手：SPD  | ウィリー・ブラント (SPD)        | 同左   |
| ブラント I (1969-1972)<br>連立相手：FDP  | ワルター・シェール (FDP)        | 同左   |

|                                       |  |                      |
|---------------------------------------|--|----------------------|
| ブランドII(1972-1974)                     | 同上   | 同左                   |
| ヘルムート・シュミット I<br>(1974-1976) 連立相手：FDP | ハンス・ディートリッヒ・<br>ゲンシャー (FDP)                | 同左                   |
| シュミットII(1976-1980)<br>連立相手：FDP        | 同上   | 同左                   |
| シュミットIII (1980-1982)<br>連立相手：FDP      | 同上   | 同左                   |
| ヘルムート・コール I (1982-1983)<br>連立相手：FDP   | 同上   | 同左                   |
| コールII (1983-1987)<br>連立相手：FDP         | 同上   | 同左                   |
| コールIII (1987-1991)<br>連立相手：FDP        | 同上   | 同左                   |
| コールIV (1991-1994)<br>連立相手：FDP         | 同上<br>メレマン (1992-93)<br>キンケル (1993-94)     | 同左<br>キンケル (1992-94) |
| コールV (1994-1998)<br>連立相手：FDP          | 同上   | 同左                   |
| シュレーダー I (1998-2002)<br>連立相手：緑        | ヨシュカ・フィッシャー(緑)                             | 同左                   |
| シュレーダー II (2002-2005)<br>連立相手：緑       | 同上   | 同左                   |
| メルケル I (2005-2009)<br>大連立             | ミュンターフェリング<br>シュタインマイヤー                    | シュタインマイヤー (SPD)      |
| メルケルII (2009- 現在)<br>連立相手：FDP         | ヴェスターヴェレ(FDP,<br>2009-2011)<br>レスラー(2011-) | ヴェスターヴェレ             |

これに、他の主要閣僚も加えると、いかに主要政治家のサークルが一定しているか明白なのだが、図表が煩雑になるのでここではそこまではしない。ドイツ連邦共和国成立以来、今日までの全首相と外相を数えても、17人にしかならない。戦後ドイツのシステムは、政権が長持ちせず、政治が不安定となり、問題解決能力を喪失したワイマール共和国期の反省の上に設計された。

日本の内閣改造は、憲法 68 条にある総理大臣の閣僚任命、罷免の権利に基づいてなされていることになっているらしい。しかし、日本のように頻繁にさほどの重大な理由もなく閣僚を替える国は先進國中他に例を見ない。自民党長期政権が続いていた時代にはある程度意味のある慣習だったかもしれないが、選挙による政権交代がふつうに起こるようになった以上、それ以外の理由による内閣改造という慣習は、やめた方がよいのではないか。ただでさえ任期の短い政治家が、その短い任期の中で、くるくと大臣職を交代するという、悪平等を目指すようなシステムはやめた方がよい。結局のところそれは大臣職の権威の低下を招く。

### 3. 州・連邦・EU の重層構造

ドイツは連邦制を取っているため、州政治やさらにその下の地方政治は、国政へ出ていく政治家養成のための重要な基盤となっている。各州知事は、次の連邦首相候補の人材を出す供給源となることがしばしばある。また、新しい政権連立の試運用は、連邦レベルで行われる前に、まず地方レベルで試されることが多い。もちろん、州レベルでは外交問題は一義的には扱われないが、政策協調のやり方を身につける上で、州政治の経験は大きい。さらには、欧州議会という EU レベルでの政治家の職場がある。こちらは選挙が 5 年に一回であり、議会の開催もそれほど頻繁でないため、よりゆっくりとした働き方を選ぶ政治家に適している。

下記に述べる政党系財団も、州・連邦・欧州の 3 つのレベルで存在することが多く、シンクタンク系の職のポストも多くなるし、助成金の財源も多様になる。また、欧州議会のほかに、欧州委員会という巨大な官僚機構も、委員会の委員をはじめとする重要なポストは政治任用になることが多く、ここもまた、政治家にとっては潜在的な就職先となっている。ドイツ国内の主要政党は、政治家の適性を見ながら、地方・連邦・EU の 3 つのレベルで政治家を移動させながら使っており、どこか一つのレベルの選挙で大敗したとしても、他のレベルで力を保つことが可能であり、政党の持続性につ

ながっている。

#### 4. 政党系財団の役割

ドイツでは、各政党が独自に財団を抱え、シンクタンクや文書館を運営している。ただ、その歳入はほとんどが連邦政府や州政府等の公的な補助に頼っている。どの財団も、歳入の95%以上が公的な財源であり、その他の寄付金や会費収入は5%以下である。連邦内務省と連邦経済協力開発省が、最大のドナーとなっている。すべての連邦議会に代表を送っている政党は、自らの価値観を体現する財団を持っている。それらは国内、国外に大小の事務所を持ち、様々な活動を展開している。各政党とは法的には独立しているが、人的に強くつながっており、それぞれの政党の価値観に基づいて活動を展開している。各財団が最低限各州に代表事務所を持っているが、これらに加えて、各政党が州レベルで財団を持っていることもしばしばあり、総計すればこれらの活動に携わる人数と投入されている資本はかなりのものになる。連邦政府による政党系シンクタンクへの支出は増加傾向にある。この他に近年ではEUからの歳入も増えつつあるという。

主な活動としては、民主的な政治教育活動、奨学金付与、研究助成、各種文学賞・研究賞の授与、政策プロジェクトの立案・運営、史料館・図書館の運営、独自の研究・政策提言活動、文化・広報活動、社会的な活動の支援・表彰など、多岐に渡っている。史料館には、各政党の運営に関する一次史料が保存されており、一般の利用に公開されている。

このような財団の存在により、議員は政策に関する提言・助言を自らに近い研究者の立場から幅広く得ることができる。政党と直結した奨学金を持っていることにより、将来自党を支える人材・ブレーンの育成を、必要とする分野で行うことができる。また、選挙に影響される政党とは別のリズムで活動することが可能であり、政権党となった時に必要な専門スタッフのプールを抱えておくこともできる。以下、現在の連邦議会に議員を送っている政党系財団を列挙してみる。

##### (1) コンラート・アデナウアー・財団 (KAS) CDU系

1955年設立

本部 ザンクト・アウグスティン

史料館 Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP)

予算 約1億3000万ユーロ (約162億円)

そのうち96.8%が、連邦および州政府からの収入

職員数 561名

海外事務所 欧州26か所、アメリカ、南米18か所、アフリカ14か所 (\*CDUの姉妹党であるCSUも、独自にハンス・ザイデル財団を運営している。)

(2) フリードリッヒ・エーベルト財団 (FES) 社民党系

1925年設立

本部 ボン

史料館 Archive der sozialen Demokratie (AdsD) ボン

予算 約1億3700万ユーロ (約171億円)

KAS同様、ほぼ連邦および州政府からの収入

職員数 620名

海外事務所： アフリカ19か所、アメリカ大陸19か所、アジア太平洋21か所、欧州33か所、中東・北アフリカ10か所

(3) フリードリッヒ・ナウマン・財団 (FNF) FDP系

1958年設立

本部 ポツダム

史料館： Archiv des Liberalismus, Gummersbach

予算 約4900万ユーロ (約61億円) もっとも多いのが連邦経済協力開発省からの予算で、次いで連邦内務省、連邦教育研究省、外務省と続く。

職員数 200名強

海外事務所 44か所

(4) ハインリッヒ・ベル財団(HBS) 緑の党系

1987年設立

本部 ベルリン

史料館 Archiv Grünes Gedächtnis

Petra-Kelly-Archiv (個人文書)

Heinrich-Böll-Archiv (個人文書)

予算 約4500万ユーロ(約56億円)

職員数 182

海外事務所 29 か所

(5) ローザ・ルクセンブルグ財団 左派党系

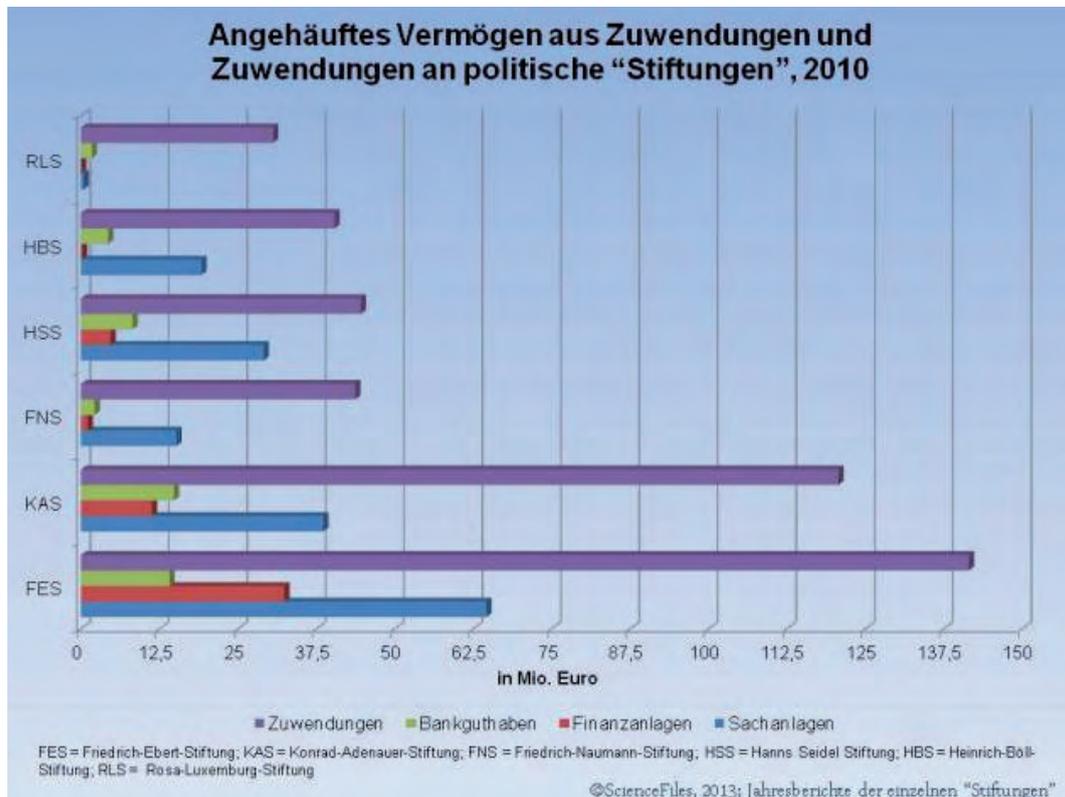
1992年設立

本部 ベルリン

史料館 Archiv Demokratischer Sozialismus

海外事務所 16 か所

図3. 2010年各政党の歳入の比較



#### 4. まとめ

以上のドイツ政治に関する分析から、外交の継続性に関するいくつかのインプリケーションを拾ってみると、次のようになる。

- 外交の連続性のためには、政策に通じた政治家集団がいなければならない。その

ためには政治家の身分、政党にある程度の継続性・安定性が必要である。日本の現状は、あまりに安定性を欠いている。

- 政党の過度の乱立を避けるためには、ドイツのような比例代表制に一定の足切り条項を設けることも考えられる。
- 現状では日本は選挙が多すぎる。首相の議会解散権、議会による不信任案の可決に一定の制限を設けることが考えられる。また、不必要な内閣改造も、減らすべきである。
- 連立政権の際に、ドイツで定着している、原則として第二党の党首が副首相と外務大臣を務めるという慣行は、現実には長い外交の連続性を保障してきている。外務大臣は、たとえ政権連立が組み変わろうとも、この原則を適用し続けると、同一人物がかなり長期に渡り務めることとなる。この代表例がハンス・ディートリッヒ・ゲンシャー元外相である。むろんこの制度は、第二党に人材が枯渇すれば(現在の FDP はややその傾向がある)、能力のない政治家が外務大臣という要職に就くことになるため、一定のリスクはある。しかし、現在の日本のように、大臣職が非常に短い期間でたらいまわしにされるよりは、はるかに連続性という観点からは望ましい結果が得やすいだろう。
- ドイツでは、州政治、ヨーロッパ政治が国政と並んで、政党を育てる基盤となっている。日本においてはたとえば道州制の導入になどにより、地方政治のキャリアが重視されるようになれば、そのような新たな基盤を持つことができるのではないか。

連邦議会に代表を送っているドイツの各政党は、それぞれ内外で活発な活動を展開している財団を抱えている。これらは、将来のドイツの民主主義を育てる人材を育成し、各政党の政策立案のための資源となっている。これらの財団の運営費の95%以上が、公的資金で賄われている。このような知的な社会資本が民主主義を支える上で重要であるという国民の理解なしには成り立たない。そういう意味では、政治を支えるのはやはり国民の覚悟ということになるだろう。

## 第6章 中国における政権交代と外交の変化

川島 真

## はじめに-「革命」と外交-

中国における政権交代と外交の連続性、非連続性を叙述するに際して、まず触れなければならないことは、「革命」と「禅譲」ではなかろうか。これは中国の歴代王朝の転換に際して、前王朝から統治権を譲り受けるものが「禅譲」であり、前王朝を打倒するものが「革命」であった。

対外政策という面で見えた場合、たとえば「革命」で成立した政権でも、「禅譲」で成立した政権でも、それが対外関係の連続・非連続に直接的な影響を与えているわけではない。基本的に、冊封や朝貢といった儀礼に基づく関係が少なくとも数百年は維持されてきたと理解されている。しかし、それでも王朝ごとに対外関係は異なっており、周辺の国々もあらたな規範に応じて王朝との関係を調整する必要があった。日本の足利義満が明から冊封を受けて「日本国王」の称号を得たのも、元と異なり、冊封関係にならないと明との貿易が認められなかったと考えられる。明から清への転換に際しても、基本的に明の対外政策を継承したものの、清への服従を拒んだ朝鮮の例に見られるように、周辺諸国との関係は順調に継承されたとは言いがたい。

近代中国にはいると、辛亥革命、国民革命、人民革命などさまざまな革命が生じる。それぞれの革命が外交政策の転換点になったのかと問われれば、人民革命は大きな転換点になったと言えるが、それ以外については、基本的に前政権の締結した条約を継承し、また条約改正、国権回収という目標をも継承したという点で、大きな転換があったとは言いがたい面がある。1949年の中華人民共和国とそれ以前の政権に連続性がないとまでは言えないにしても、やはり前政権の締結した条約を継承せず、また外交官もほとんどすべて入れ替え、社会主義政権としての「革命」外交をおこなおうとした点で、大きな転換を成し遂げたと見ることができるだろう。

本稿で叙述するのは、それ以後の政権、とりわけ1978年の改革開放以後の中国に於ける政権交代と外交政策の連続、非連続について考察しようとするものである。また、可能な範囲で安全保障問題にも触れてみたいと思う。これは、政権交代によって外交

政策に転換があるのかという問いであるとともに、外交政策の転換が政権交代によってもたらされるのかという問いでもある。

### 1. 1949年の政権交代の意味

対外政策の面から見るにしても、1949年10月1日の中華人民共和国の成立は大きな意味をもつ。連合政府という形態をとるにしても、社会主義国家となったこの国は、国民党の政府の締結した諸条約を継承せず、また、中国大陸に残った外交官たちさえ、外交担当者として起用しなかった。これは、まだ国民党政権が広州、あるいは台北に存在していたからでもあるが、外交路線の転換を意味していた。冷戦の形成過程にもあたった当時、この国家は明確にソ連と深い関係を築き、またアジア・アフリカ諸国としてインドなども直ちに国交を結んだ。中華人民共和国と国交を締結すると言うことは、同年12月に台北に遷った中華民国と断交するということの意味していた。

中華民国の外交は、19世紀後半以来の外交を継承し、また第二次大戦期における「四大国」としての条約改正などの外交上の成果のうえに、国際連合の安全保障理事国の一角を占めたが、中華人民共和国の成立によって、「反共」とともに、「政府承認獲得」という正統性の獲得が、外交上の主たる目標にも加わった。これは、中華人民共和国の「反資本主義陣営」、「政府承認取得」という国是とともに、「ミラー（鏡）」のような状態をなした。そうした意味では、蔣介石政権の側の外交政策もまた、1949年を境にして、大きな変更があったということになる。

他方、1949年前後の「連続性」について見た場合、それを指摘することも可能である。これは、北京と台北の双方に見られることだが、近代以来の歴史を背景にして、「主権」や「統一」を特に重んじるということである。これは内政干渉を嫌うという外交姿勢にもあらわれる。また、1945年からの国共内戦の過程で、共産党が「解放」した地域には対外関係は存在していた。それらは「外事」と呼ばれていたが、そのような中国国内の外国人対応が中国共産党の最初の外交であり、また中国共産党して海外の共産党などと横の連携をとることもまた、国際交流の機会となった。これらと1949年以後には基本的に連続性があると見ていいだろう。そうした意味では、中国共産党の外交も1949年10月に突然出現したものではない。

他方、人的な非連続性は指摘したが、制度や組織面ではどのようなことが言えるであろうか。実のところ、党国体制下における外交は党が優位にあり、外交部は執行機

関に過ぎない。この点は国民党も共産党も共通であり、大きな変更はないと言える。また、共産党の中央連絡部、あるいは華僑関連の工作、そのほかの宣伝についても国共双方には共通点が少なくなく、「連続性」さえ指摘できるだろう。そして、毛沢東、周恩来という指導者が外交政策に多大な影響力を有していたことなども、蒋介石の時代との連続性がある面も指摘できよう。政策面、人材面での非連続性は顕著でも、制度や組織の面では、看板はかけかわり、人もかわったものの、連続性、類似性を指摘することができるのである。

## 2. 政策の転換(1) 中ソ対立-

中華人民共和国政府にとって、その建国当初は朝鮮戦争、インドシナ戦争などを体験したが、あくまでもソ連の指示の下にそれをおこなった面がある。「向ソ一辺倒」と言われたその政策は、中国近現代の外交史を見渡してもきわめて珍しい、一国に対する依存とも言える外交であった。

しかしながら、この政策は1959年からの数年間で大きな転換をとげ、中国の安全保障を根幹から揺さぶることになる。これは原子爆弾のサンプル供与に際して、中国側が中国の主権に関わるような要求をしたことによるとされる。潜水艦の中ソ連合艦隊、また沿岸部の無線電信使用权の供与などであったとされる。これは、毛沢東にとり、「社会主義陣営」と「主権」、あるいは「パワー」と「主権」の間の葛藤であっただろう。毛沢東が選んだのは、「主権」であった。毛沢東は、独自の原爆開発をおこなうことになり（1964年核実験成功）、また同時にソ連からの科学そのほかの支援を拒否することにもなった。確かに、スターリンの没後、中ソ間には中国がフルシチョフを修正主義と見なし、路線対立が生じる兆しがあったが、それでもハンガリー動乱に際して、中国はソ連を支持するなど、基本的な関係に変化はなかった。そうした意味では、1959年までの中国は、従来の「一辺倒」に近い体制を維持していたと言える。

また、このソ連との対立は、大躍進政策と重なることになった。それによって、中国の国内は大いに混乱し、数千万とも言われる被害者を出した。この政策の失敗は、外交政策にも影響を与えることになる。ソ連とも対立することになった中国は、アメリカ以外の西側諸国に接近を開始したのである。これは、政権交代ではなく、政権内部の権力の変容をともなった。つまり、劉少奇や鄧小平をはじめとする競争原理を取り入れる集団、保守派から見れば社会主義修正派とでも言える政治集団が政治に於い

て優位に立った。1964年に中国がフランスと国交を正常化したことがそれをさらに後押しし、1960年の「アフリカの年」を経て、多くの独立国が生まれていたアフリカの国連における「票」が、中仏国交正常化によって中華人民共和国支持に流れることになったのである。

このように、1950年代末から1960年代半ばまでの状況を見れば、毛沢東・周恩来という上層部は別にして、第三位以下の序列などについては、外交政策の変容と政治主導者の変容が関連づけられていた、と言える。しかし、これは政権交代と政策の連続・非連続という論点とは異なり、政治（外交）路線をめぐる対立や政治闘争の結果だと見ることができる。だが、このあと、このような政治路線に反発するように1966年に文化大革命が発生する。これは、西側との関係強化という点よりも、ソ連からの脅威を強調し、またソ連との相違を強調して徹底的な社会主義、毛沢東主義の実現を唱えたものであり、劉少奇、鄧小平らを弾圧するものであった。これに際しては林彪をはじめ、解放軍が保守派と講堂をともにすることになった。毛沢東と周恩来は、この政治闘争から比較的距離をとることになったが、それでも中国の対外関係はいちど停止状態に陥ることになったのだった。

この時期には、制度に基づく安定的な政権交代は中国ではなく、路線対立にともなう権力闘争の結果として対外政策に変更が加えられるということが見られていたのである。

### 3. 政策の転換(2) 中米接近から改革開放へ

文化大革命中の1969年、中国とソ連はダマンスキー島および新疆で軍事衝突をおこす。これは逆に過度のプレッシャーを毛沢東・周恩来に与えることになった。そのために、中国は国内で文化大革命を進行させつつも、西側諸国との関係強化をはかるだけでなく、アメリカへの接近も開始したのである。これは大きな政策の転換であり、1970年にカナダとの国交を正常化させ、1971年にはキッシンジャーが訪中し、国際連合においても「中国」代表権を獲得した。この点は、評価が難しいが、この外交路線の転換の後、文化大革命は継続したものの林彪が死去している。そして1972年、日本とも国交正常化することになった。日本の侵略を強調していた共産党政権が、日本と国交を正常化したことは国内政治のコンテキストにおいては大きな挑戦であったが、「対ソ戦略」が最優先であった当時、そのほうが優先されたのである。中国外交にお

いては、「主権」の上の脅威がイデオロギーよりも優先される。「主権の脅威」は一貫して強調されてきた論理であり、それがイデオロギーを圧倒してきたと言ってきてもいいであろう。これは権力者を通じて見られる現象だと言うこともできるし、また主権を強調した者が権力の中枢に残ってきた、ということでもあろう。

ソ連の脅威を強調し、国内で保守路線をとる文化大革命遂行派に対して、そのソ連の脅威に対抗することは同一ながら、西側諸国への接近、さらには国内に於ける経済建設などによって、その状況に対応しようとする改革派が対立した。1976年、毛沢東と周恩来が相次いで死亡すると、四人組が失脚し、最終的には保守派の改革開放路線が採用されることになるのだが、ここに到る過程は複線的である。つまり、周恩来の西側との関係を受け継いだ鄧小平と、国内政治の面で政治改革を進めようとした華国鋒の間で、また権力闘争が生じることになった。

1978年の11期3中全会で総書記のポストを得た鄧小平は、訪日、また1979年の円借款の獲得、また1979年1月の中米国交正常化を経て訪米をした後の中越戦争遂行という過程で華国鋒を完全に打倒し、権力を掌握していく。「改革・開放」政策自体は華がおこしたものであるが、その舵取りを鄧小平に奪われたわけである。そこでは「外交」（および「軍事」の支持）が大きな意味をもった。華国鋒とて、ソ連批判、対米接近などの面で鄧小平と同じ政策をもっていたと言える。だが、実際に対外交渉をおこなったのが鄧小平だったことが重要であった。この点で、華から鄧への権力移譲の過程においては外交政策に大きな転換があったというわけではない。だが、外交そのものが権力の資源として位置づけられていた、ということであろう。

#### 4. 鄧小平体制下の「政権交代」と外交

1980年代から90年代後半は鄧小平の時代である。外交の路線としては、ソ連ともアメリカとも近づきすぎないが、各方面と関係を築き、経済発展をおこなおうとする全方位外交政策が採られた。そして、89年の天安門事件を経て、「韜光養晦」と言われる政策が採用されることになる。鄧小平時代をひとくくりにすれば、その間に政権交代はなかったことになるが、毛沢東・周恩来時代と同様に、鄧小平の下を見れば、多くの政治変動があった。とりわけ、1980年代半ばから後半にかけての政治変動は看過できない。1980年代半ば、日本との関係がひとつの原因で胡耀邦が失脚、ついで天安門事件の処理をめぐる趙紫陽が失脚したのだった。

胡耀邦と趙紫陽の失脚もまた、通常の「政権交代」とは言いがたい。だが、彼らの失脚、そして江沢民への権力の継承の背景は国際関係とも深く関わっている。1980年代の中国は、社会主義国家体制の強化を目指しており、その範囲で競争原理を一定程度いれ、また同時に西側諸国から投資を受け入れ、技術移転をはかるといったものだった。しかし、たとえば日本との関係も、「経済」を重視する反面、「歴史（教育）」を強化するという側面があるなど、バランスをはかろうとしていたのである。また、政治体制については、あくまでも共産党一党独裁を堅持しており、むしろ社会主義国家体制を維持するための改革・開放であったのである。

しかし、胡耀邦は国民からの高い支持も背景にあつてか、日本との緊密な関係を築き、趙紫陽は民主化に一定の理解を示した。1980年代後半は、韓国や台湾に於いて経済発展が進むと同時に権威主義体制の下で民主化が進んでいた。中国がもっとも注意していた台湾でも、戒厳令を解除し、一党独裁を放棄して民進党の結党を認めたのだった。これはアメリカの政策としても理解されている。それと同じ流れが中国でも一定程度、中国でもあらわれたということであろう。

天安門事件から江沢民・朱鎔基体制の成立もまたひとつの政権交代だと述べたが、それもまた胡耀邦、趙紫陽の失脚の結果であった。ただ、胡耀邦が対日政策での失敗により失脚し、趙紫陽が民主化運動への舵取りで失敗したということもあり、江沢民政権は対日政策でも、また民主化運動にも厳格な態度をとることになった。だが、これもまた政権内部の政策をめぐる路線対立の結果として生まれたことだと見ることができる。だが、それまでの政権交代と異なっていたのは、1981年6月から中国共産党中央軍事委員会的主席を務めてきた鄧小平が、1989年11月にそのポストを江沢民に譲ったのである。鄧小平は、それまで国家主席や総書記といったポストを後継者候補にゆだねつつも、軍事委員会主席のポストは保持してきた。それを江沢民に譲ったのである。これは確かに大きな変化のようにみられるが、実際には鄧小平は「最高実力者」として以後も政界に対する絶大な影響力を維持したのである。

天安門事件の結果、西側諸国から経済制裁を受けた中国は、1990年代初頭の南巡講和によって積極的な外資導入、技術移転推進に乗り出したのであった。これは、社会主義陣営の崩壊、またソ連の解体などをうけた新たな政策であり、1980年代の改革開放よりも、いっそう市場経済導入に踏み込んだ、あるいは党の存在意義を経済発展に見いだす政策となっていた。対外政策もまたこの経済発展重視路線に対応した協調路

線となり、とりわけ中央アジアに出現した国々との協調路線が目立った。これらは1995年以後、「韜光養晦」という言葉で表現されるようになる。

この1990年代初頭の政策転換は、江沢民・朱鎔基体制の本格的な始動に対応していた。ただ、これも政権交代にともなう政策の連続、非連続という観点から論じられるものではなく、鄧小平を中心とする集団指導体制の政策転換が国際情勢の下ではかられた結果とみることができる。

1990年代半ば、江沢民政権は戦後五十年に際しても厳しい姿勢を取り、また核実験をおこない、さらには1996年に台湾海峡でのミサイル危機が発生するなど、次第に強硬な姿勢を見せるようにも思える。だが、1995年にベトナムがASEANに加わると、ASEAN重視を明確にし、1997年のアジア通貨危機以降はいっそうそれを鮮明にした。これらの政策は、「歴史」を強調しながら「経済」を重視する鄧小平の路線を継承したものであったし、また台湾における選挙を牽制し、「統一」を目指すことも、決して真新しい政策ではなかった。

鄧小平は1997年2月19日に逝去した。当初予想された混乱などもなく、江沢民体制はそのまま継続した。中国はここから新たな時代にはいる。それは制度に基づく「政権交代」がはじまるからである。現代中国政治において、江沢民・朱鎔基政権から胡錦濤・温家宝体制への「政権交代」は、実は政治闘争でもなく、指導者の上からの意向というわけでもない、最初の「政権交代」だったのである。そうした意味では、本共同研究の課題は、中国の場合、今世紀にになって始まったとみることでもできるであろう。

## 5. 胡錦濤政権への政権交代

江沢民から胡錦濤への政権交代は、2002年から03年にかけておこなわれた。2002年秋に党の総書記ポストが、2003年春に国家主席ポストが江から胡にうつったのである。これが現代中国に於ける最初の制度に基づく「政権交代」だということは既に述べたとおりである。だが、この「政権交代」はある意味で、鄧小平型であった。つまり、教唆の津中央軍事委員会主席のポストは、江沢民が留任したのである。これは、しばしば「院政」などと言われるスタイルである。江沢民は軍事委員会ポストを2004年まで保持した。つまり、二年間の移行期をつくったことになる。これは、人民解放軍方面に地盤がない胡錦濤を補うためであるとも、また江沢民が自らの影響力を残す

ためであったとも理解されている。だが、「政権交代」にともなう、政策の連続と非連続という観点から見れば、安全保障の面での連続性の担保という面から、この留任を見ることもできる。

実際、鄧小平時代であれ、毛沢東の時代であれ、「院政」であるにしても、ナンバー3以下の権力闘争でたとえ政界があれようとも、中国政治全体としての安定性が担保できたのは、特定の指導者がいたからであった。毛沢東・周恩來の死後は、政治の混乱があったが、鄧小平についてはスフとランディングに成功した、ということである。

2002年から2004年にかけて政権交代をおこなった胡錦濤政権であるが、この政権交代が外交政策の転換を生んだかと問われれば、それは否であろう。むしろ、この政権が政策を変更していったのは、2006年からの後半期だったとすることができる。これは、政権交代当初の二年、江沢民が軍事委員会主席に居残ったということ、中央の政治委員などにそれ以前から連続してその任についていた者が少なくなかったこと、などによるが、具体的な政策から見ても、その前期に於いて、胡錦濤政権が2002年から03年にかけて掲げた経済関連の目標が達成されてしまったということにも因る。

2006年あたりから中国はその対外政策を修正しはじめ、経済重視の姿勢から、経済とともに主権や安全を重視する体制に切り替えていく。また、内政面でも、胡錦濤政権は科学的発展観を掲げて、江沢民政権下の盲目的経済発展を是正し、環境や格差に配慮した政策を実施するはずであったが、江沢民政権期の発展施策の影響が強く残っていたこともあり、発展ドライブが衰えることはなく、社会問題はいつそう拡大していったのである。そのため、保守派は社会的な均衡、格差是正、農村問題の解決などを主唱し、温家宝批判を強めたのである。その結果、江沢民は2007年、08年春の全国人民代表大会に際しての報告に苦心することになり、08年には自己批判をするまでになった。このような政権それ自体の指導力の低下は、保守派の台頭とともに、軍の発言力増加にもつながり、対外政策も動揺することになった。それは和平台頭路線と、主に海洋において見せた強硬路線となって表れた。

2009年以後の海洋に於ける中国の対外政策の強硬さは、韜光養晦路線の終焉などと言われたが、それは胡錦濤政権が末期になって社会からの突き上げを強く受けていたことを示していた。このような胡錦濤政権の後半期に於ける情勢の変化が習近平体制への政権交代と政策のありかたに強い影響を与えたのである。

## 6. 胡錦濤体制から習近平体制へ

胡錦濤体制から習近平体制への転換もまた制度に基づく政権交代であったが、江沢民から胡錦濤への政権交代とは、幾つか異なる点があった。それは結果的に、「中国政治に政権交代にともなう政策の連続と非連続」という論点を検討するに相応しい状況が生まれた、ということでもあったのである。

第一に、2012年から13年の政権交代期に、胡錦濤もまた中央軍事委員会主席の座をおりたことである。これは、鄧小平、江沢民期には見られなかったことである。胡錦濤が習近平政権に対してもつ影響力は、たとえ中央軍事委員会の一部の若手幹部を胡錦濤が抜擢したからと言っても、相当に限定的になる。このような人事がなされたのは、制度に則した透明な人事をおこなおうとしたということだとも言われ、また習近平が人民解放軍に対して影響力が強いからだとか、あるいは権力闘争の結果であるとか、さまざまな説明がなされている。だが、どのような説明にせよ、習近平が胡錦濤と異なる路線、異なる言葉を発することができるのは、総書記、国家主席、そして中央軍事委員会主席の三つのポストを半年の内にえたからにはほかならない。

第二に、胡錦濤・温家宝自身が、すでに強い批判に晒されており、ある意味での“チェンジ”を求める声が社会から高まっていたということである。それだけに、習近平も、李克強も、「変化」を印象づける必要があった。それだけに、これまでであれば政権交代、あるいは人事の交代以後、数年経ってから表れるであろう「独自の政治の言葉」が政権交代早々に語られたのであった。それは「中国夢」などである。外交の面でもそれは同様であり、「中華復興」などといったナショナリズムに関連づけられる言辞が多く表れたのである。むしろ、それは政治スタイルにもあらわれた。習近平、李克強、あるいはその次の世代と言われる胡春華でさえ、国民に対して自分の言葉で語りかけようとしている。

しかし、具体的に習近平に何ができるのか、言葉ではなく、実際に異なる何かができるのかと問われれば、やはり数年の担保は必要になる。その抑制要因のひとつは、中央政治局の常務委員の七名のうち、習近平と李克強以外はみな六十代後半であり、おそらく後期までは習近平のリーダーシップは相当に抑制され、思い切ったことはできないと予想されている。

つまり、今回の「政権交代」によって、これまでの指導者の交代に比べれば、むしろ政策の上の「変化」が強調されていた。中国では、これまでこうした「変化」を強

調することのほうが稀であり、きわめて新しい減少である。ただ、制度的、人事的には「連続性」を担保する保守性が維持されている。そうした意味では、習近平政権は前期では一定程度連続性を担保し、後期に大きく変容をしていく可能性をはらんでいる、ということであろう。ただ、軍の要素、習近平と李克強との関係など不明確な要素は多々存在する。その点、今後も継続的な検証が必要となろう。

### おわりに

以上のように、現代中国に於ける政権交代と政治、外交面での連続、非連続の問題について検討を加えてきた。中国では21世紀にはいって漸く「政権交代」と言える現象が生じ、それ以前は毛沢東、鄧小平といった超越した存在がおり、その下で政治闘争が生じて、指導者の交代が起きていた。それは、イデオロギーや政治路線の対立とともにあったため、指導者の交代は政策の変更を伴うこともあった。だが、それは「政権の交代」にともなう、連続・非連続ということとはやや異なることである。

だが、21世紀にはいって、制度に基づく政権交代がなされるようになり、その下では政権交代そのものを抑制する制度があるものの、習近平への交代が胡錦濤への交代よりも、その連続性をそぎ落とす傾向になっている。だが、実際の政策転換が図られるほどの余地はまだ無く、スローガンや理念、スタイルの上での変更に留まっていると言えるだろう。現在は依然として二期目にはいって政策の転換をとともなう政権交代がなされるものと考えられる。

### 第3部 研究成果アウトリーチ

#### 第7章 安倍政権への緊急政策提言

当研究所では、2012年12月26日安倍政権の成立を受け、本調査研究期間中の1月9日、「安倍政権への緊急政策提言」を発表した。同提言は、本研究会座長の北岡伸一教授を検討メンバーの一員として、本研究会の研究から得られた「政権交代と外交の安定性」に関する教訓を取り入れて執筆されたものである。提言は外交・安全保障を中心とした7項目となっており、読売新聞、産経新聞に掲載され、内外から2000件近いダウンロードがあった。本報告書では、同提言の日本語版、英語版を研究成果のアウトリーチとして、再掲している。

#### 安倍新政権への緊急政策提言（日本語版）

平成25年1月

公益財団法人 世界平和研究所

12月16日の衆議院議員選挙で、新与党は合わせて325議席という大きな力を得た。この6年間自民党と民主党で3人ずつの首相が交代し、政治の漂流が続いてきたが、今回の与党は衆議院の再議決に必要な三分の二議席を上回る議席を保有しており、漂流の原因であった衆参の「ねじれ」による停滞を回避し、安定した政権の運営を行なうことが可能である。安倍新政権の誕生は日本の政治が「決められない政治」から脱却する絶好の機会である。

他方、我々日本に残された時間も限られており、新政権には一刻も無駄にすること無く、外交安全保障、経済の立て直し、震災からの復興に全力で取り組むことが期待される。

安倍内閣が喫緊の課題として以下のものに取り組むことを求めたい。

- 外交・安全保障

民主党政権により日米の信頼関係が動揺し、このことが東アジアの安全保障環境を

一層不安定化させた。中国の積極的な海洋進出、北朝鮮による核／ミサイル開発など、我が国の安全保障環境は厳しさを増した。米国オバマ大統領は「アジアへの回帰」を明らかにし、豪州とも連携してこの地域の安定化に尽力する姿勢をみせている。我が国は米国及び米国の同盟国と連携・協調して不安定要因を排除するよう努力すべきである。

我が国の安全保障の確保は、第一に我々自身の努力無くしてあり得ない。法執行の一線に立つ海上保安庁の強化をはじめ、自衛隊の即応性・機動性等を高めるための装備・人員等を確保することにより、安全保障環境の変化に対応した防衛力強化の自助努力を早急に行なう必要がある。昨今の財政状況は非常に厳しいものの、政府全体の資源配分を見直し、防衛費の増額を行なう必要がある。

この地域でも明らかな通り、もはや自国の安全保障を1国のみで実施できる国はない。国内外の脅威や危機に当たっては、国際社会全体が協力して平和を維持・構築するのが当然のこととなっている。そのため、2008年6月の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の報告書の提言を踏まえ、集団的自衛権の行使を可能とする憲法解釈の変更を行ない、また、国連PKO等の国連の活動により積極的に参加できるように法整備を行なうべきである。

防衛の自助努力に加えて、同盟の強化による抑止と不測の事態への備えも不可欠である。日米同盟を深化させ、共通の価値に基づいた強固な「海洋型同盟」とし、オーストラリア、ASEAN諸国、インドとの連携も含め、地域秩序安定化を推進すべきである。

しかし、長期的・永続的な平和は防衛面の努力だけで維持されるわけではない。その観点から不可欠なのが近隣諸国との安定的な信頼関係である。そのためには、何よりも首脳レベルでの信頼関係の構築が第一である。中国、韓国も新政権が誕生したばかりであり、関係の再構築をする上でまたとない機会である。

官邸の外交・安全保障の司令塔機能の強化のために、2007年に審議未了となった安全保障会議設置法改正案（NSC設置法案）に類する法案を早急に成立させ、日本版NSC（国家安全保障会議）を早期に立ち上げる必要がある。さらに、我が国に対するサイバー空間の脅威に備えるため、サイバー安全保障体制を急ぎ整える必要がある。

外交・安全保障に関しては、内政を持ち込まず、政党間の認識の一致を心がけるべきである。主要政党は党利党略を超えて、我が国の外交・安全保障に関する国論全体

の形成を目指すべきであり、そのため政党間の協力・話し合いのシステムを作る必要がある。

### ● 教育改革

日本の教育制度は戦後60年余の間、抜本的改革が実施されず、世界の潮流に取り残されているだけでなく、社会に有意な人材育成という基本的な目的も果たせなくなっている。社会で活躍する人材の国際性の欠如は問題であり、国際性を持った日本人の育成が望まれる。良き価値観を身につけさせる初等教育、基礎学力とコミュニケーション能力を磨く中等教育、幅広い教養と専門知識を備え、課題発見および解決能力を高めさせる高等教育のすべての段階で、長期的な国家の大計の観点から教育改革が急務である。

特に高等教育における大学教育の質の低下は看過できない。グローバル化社会にふさわしい人材育成を教育の目標とし、日本の社会・文化・歴史を正しく理解した上で、国際社会の中で生き抜くことのできる素養を身につけた日本人の育成が急がれる。国際エリートの人材育成をめざし、高等教育においては大学の選択と集中による質の向上を急ぐべきである。

長年改革をおこたり、いじめの問題すら解決できない教育委員会制度は抜本的に見直すべきである。地方の首長に権限と責任を持たせ、首長を補佐する為の機関に教育委員会を再編すべきである。

教育を担う教員の質を向上させる為、客観的な評価による退出メカニズムの整備、社会経験や強い使命感を持った人材の登用、任期制の導入など教員の質の向上を真剣に検討すべきである。

### ● 憲法改正・政治改革

今回の衆議院総選挙では自民党が圧勝したが、これは小選挙区の特性によるところが大きく、全幅の信託を国民が自民党に与えたとは必ずしも言えない。安倍新政権は、このことを肝に銘じ、真摯に継続して政治改革に取り組みなければならない。まず、総選挙前に自公民三党で合意した国会議員の定数の削減を果敢に実行すべきである。加えて、最高裁で違憲判決が出ている1票の格差の問題を根本的に解決する定数配分と選挙区割りの見直しを早急に実施すべきである。また、政治停滞の原因となった衆

参の「ねじれ」の制度的解決や参議院のあり方を巡る議論、振れ幅の大きい小選挙区制度の功罪や比例代表並立制の適否および改革の方策についての国民的議論を直ちに始めるべきである。なお、社会インフラとして定着しているネットメディアの選挙活動における利用についても早急に結論を出すべきである。

憲法改正は安倍政権が国民的議論とともにじっくり取り組むべき課題である。憲法審査会を早期に再開し、改正に向けた論点整理を行なう必要がある。とくに、議論のある憲法改正条項については、早期に議論を集約する必要がある。

#### ● 復興・防災

東日本大震災の被災地復興を加速すべきである。このため、迅速な復興を担う復興庁の機能強化を図るとともに、復興事業の適正な執行及び必要な予算を確保する必要がある。

また、事前防災の考え方に基づいて、将来起こることが予想される巨大地震・津波などの大規模災害の被害を最小化するために減災対策を強力に推進すべきである。とくに、2012年12月に発生した笹子トンネル天井板崩落のような事故を再発させないために、早急に老朽化したインフラ（道路・橋・上下水道等）の実態調査を行った上で、耐久年数に基づいた補修・改修とその後の維持管理に必要な予算を確保して対策を講ずるべきである。その際、効率性を重視し、単なる「ばらまき」にならないように留意する必要がある。

#### ● 経済・財政

景気後退の懸念が高まる状況を踏まえ、緊急経済対策を策定し、その裏付けとなる大型補正予算と平成25年度予算を切れ目なく編成し、早期に執行すべきである。

デフレ脱却については、政府と日本銀行がその目標を共有した上で、それぞれの役割を十分に発揮して効果的に政策を実施する必要がある。その際、政府と日本銀行は、連携をより一層強化する必要がある。

一方、我が国の経済活性化のためには、経済連携を積極的に推進することが急務である。特にTPPに関する推進派と反対派の最も大きな争点はTPPと両立しうる農業の再生問題であるが、この両立論争を早急に決着させるために政府は農業の再生とTPPが両立可能であることを確認し、その実現に必要な抜本的な諸政策と所要の予

算規模等を明確に示すべきである。

さらに、不断の規制改革を実施することにより潜在需要を顕在化させ経済発展を支援するとともに、新たな成長に向けて政府主導で戦略的推進分野を厳選した上で、科学技術イノベーションをリードすべきである。

また、民主党・自由民主党・公明党の三党間による社会保障と税の一体改革に関する合意に従い、受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度を実現すべきである。

#### ● エネルギー

原子力政策については、国論が分かれており、将来に向けてのエネルギーミックスや環境政策も方向性を見いだせないままである。先ずは、民主党政権で右往左往してしまった国としての方向性を明確に示し、その方針を踏まえて原子力エネルギー政策を推進すべきである。原子力については、新安全基準を早期に策定した上で、原子力発電所の総点検を行い、その再稼働を出来る限り速やかに行うべきである。並行して、原子力発電停止に伴う火力発電のフル稼働によるLNG輸入費高騰を軽減する対策も喫緊の課題である。

さらに、米国で生じているシェールガス開発の動向や再生可能エネルギーの供給可能性を考慮した新たなエネルギー安定供給構造をできる限り早期に確立すべきである。また、代替エネルギーおよびエネルギー効率利用の新技术開発に取り組むとともに、安全を確保する原子力技術者の養成にも力を入れるべきである。

#### ● 少子高齢社会対応

2004年以降我が国の人口は減少している。このことは我が国の経済社会に大きな影響を及ぼし、国際社会における日本のプレゼンスの低下を招いている。我々はこれを坐視すべきではない。2012年三党合意の上で推し進めた社会保障と税の一体改革で決定した、子ども・子育て支援関連施策は早期に実施していくべきである。特に待機児童や学童保育問題の解決は、女性労働力の確保や新規雇用創出に直結する。また若年世代雇用の安定化なくしては結婚・出産・子育て希望の実現は難しいとも思われるので、経済界との対話による問題解決模索を進めるべきである。

少子高齢社会問題は、制度等の外的要因とともに、世代ごとに国民全体が漠然と抱

く将来に対する不安に起因する心理的要因も大きい。目指すべき国家像や国民生活イメージを国民全体で共有することにより、不安の軽減に努力すべきである。またそこに至る上で必要な方策と道程、国民と国家が相互に果たすべき役割等を明確に提示することで、国民の不安や不信を希望や期待に変えていけるよう努力すべきである。増税や制度改革等の痛みを伴う課題も透明性を保ちながら国民に理解を求めていくべきである。

安倍新政権への緊急政策提言（英語版）

## **Urgent Policy Recommendations for the New Abe Administration**

January 2013

Institute for International Policy Studies

In the election to the House of Representatives that was held on December 16, the new administration won a total of 325 seats to secure a firm grasp on power. The past six years have seen six different prime ministers—three each from the Liberal Democratic Party (LDP) and the Democratic Party of Japan (DPJ)—and Japanese politics has continued to drift. However, since the new ruling party holds more than two-thirds of the seats in the House of Representatives (the proportion of votes required for resubmission of bills in the Lower House), it will be able to avoid the paralysis caused by the distortion between the Lower and Upper Houses, and thus run a stable administration. The inauguration of the Abe administration is a golden opportunity for Japan to rid itself of the “politics of indecision.”

On the other hand, Japan has little time left, and the new administration will be expected to wholeheartedly apply itself to foreign policy, security, the rebuilding of the economy, and post-earthquake reconstruction, without wasting a single moment.

The Abe administration would be well advised to treat the following issues as matters of urgency.

### **Security and foreign policy**

The relationship of trust between Japan and the USA was undermined by the DPJ administration, further destabilizing the security environment in East Asia. The security

environment surrounding Japan is growing harsher, in light of factors such as China's aggressive maritime expansion and North Korea's nuclear and missile development. US President Obama has expounded a "Return to Asia" policy and is making visible efforts to cooperate with Australia in stabilizing the region. In collaboration with the USA and its allies, Japan should endeavor to eliminate destabilizing factors.

The key factor in Japan's own security is that Japan itself must not stint in its efforts. Japan must rapidly take the initiative and build up its defense capability in response to changes in the security environment. To do so, it must secure sufficient equipment and personnel to improve the readiness and mobility of the Self-Defense Forces. This must include strengthening the Coast Guard, which represents the first line of law enforcement. Despite the severe fiscal conditions of recent times, Japan must review the overall allocation of government resources and increase defense spending.

It is clear that—even in this region—a country cannot maintain its own security unaided. In the face of domestic and overseas threats and crises, the entire international community must, as a matter of course, cooperate to maintain or build the peace. To this end, Japan must change its interpretation of the Constitution so as to enable it to exercise the right to collective self-defense, and develop a legal structure to allow active Japanese participation in UN activities such as peacekeeping operations. These changes should be based on the recommendations in the report produced by the Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security, which convened in June 2008.

On top of its own defense initiatives, it is essential that Japan strengthen its alliances, so as to be prepared for contingencies and to establish deterrence. By attempting to develop the Japan-US Alliance into a solid "maritime alliance" based on shared values, Japan should work towards the establishment of a stable regional order, which would also involve collaboration with Australia, the ASEAN nations, and India.

However, a permanent or lasting peace will not be sustained solely by efforts in the defense arena. In this light, it will be essential for Japan to enjoy stable relationships of trust with neighboring nations. The key to this will be building relationships of trust at the highest levels of leadership. With freshly minted administrations in both China and South Korea, Japan now has an excellent opportunity to rebuild its relationships with these countries.

In order to strengthen the ability of the Prime Minister's Office to exercise control over security and foreign policy, the government must quickly establish a Japanese version of the NSC (the US National Security Council). To do so, it should, as rapidly as possible, pass a bill that is akin to the Act for Establishment of the Security Council of Japan (the bill to establish an NSC), which was shelved in 2007. Japan must also move swiftly to put in place cyber-security arrangements, in order to prepare for threats against the nation in cyberspace.

With regard to security and foreign policy, the parties should try to reach a shared awareness of the issues—without introducing domestic politics. The major parties should rise above partisan interests and aim to shape a public consensus over Japan's security and foreign policy. To this end, they must build a system for inter-party cooperation and consultation.

### **Education reform**

In the more than 60 years since the end of World War Two, the Japanese education system has undergone no fundamental reform. Left behind in the wake of global advances, Japanese education also no longer fulfills the basic goal of properly equipping students to become useful members of society. The lack of internationalism on the part of members of the Japanese workforce represents a problem, and it would be desirable to instill a sense of internationalism in Japanese students in the course of their education. In the overall long-term interests of the nation, there is an urgent requirement for education reform at every level, so as to provide elementary education that instills proper values; secondary education that improves students' basic academic knowledge and communication skills; and higher education that produces well rounded, cultured individuals equipped with specialized knowledge, as well as an enhanced capacity for critical thinking and improved problem-solving abilities.

Specifically, it is impossible to ignore the way in which the quality of university education has deteriorated. Japan must aim for education that will produce the right kind of people for a globalized society. As a matter of urgency, Japan must develop people with the right grounding to enable them to survive in international society as well as with a proper understanding of Japanese society, culture, and history. Japan should aim to offer an elite international education; it should swiftly improve the quality of higher education by picking out top universities and by merging some universities so as to make more effective use of educational resources.

Under the board of education system, reform has been neglected for many years. This system has proved unable to solve even the problem of bullying and must be fundamentally re-examined. Authority and responsibility should be given to regional chiefs, and boards of education should be restructured into organizations for assisting them.

Serious consideration should be given to means of improving the quality of teaching staff (the people who bear the responsibility for the education of students), such as the provision of a mechanism for removing teachers based on objective evaluation, the appointment to teaching posts of people who possess life experience or a strong sense of vocation, and the introduction of a fixed-tenure system.

### **Constitutional and political reform**

In the recent Lower House election, the LDP won an overwhelming victory. However, since this was largely due to the prevalence of single-seat constituencies, it does not necessarily represent an expression of unreserved confidence in the LDP on the part of the Japanese people. The new Abe administration must keep this firmly in mind and press on earnestly with political reform. First, it should be resolute in implementing the reduction in the number of Diet members that was agreed to by the LDP, the DPJ, and New Komeito before the general election. In addition, it should swiftly carry out the reapportionment and the redistricting of constituencies, which will fundamentally resolve the problem of the disparity in the value of a single vote, which the Supreme Court has ruled unconstitutional. The administration should also straightaway commence discussion of institutional solutions to the distortion between the Lower and Upper Houses—a cause of political paralysis—and of what the role of the House of Councillors should be, and should immediately initiate national debates on the pluses and minuses of the highly unstable single-seat constituency system, on the suitability of an electoral system combining proportional representation and single-seat constituencies, and on measures for effecting reform. Finally, the administration should make a swift decision on the use, in election campaigning, of online media, which are now an established part of the social infrastructure.

Constitutional reform is also a topic that the Abe administration should address in a deliberate fashion, in tandem with a national debate on the subject. The Deliberative Council on the Constitution must be reconvened at an early date, and the points for discussion clarified, with a

view to the revision of the Constitution. Above all, the arguments regarding articles that are slated for revision must quickly be summarized.

### **Reconstruction and disaster prevention**

Reconstruction in the disaster area resulting from the Great East Japan Earthquake should be expedited. To this end, the administration must enhance the functions of the Reconstruction Agency, which is responsible for swift reconstruction, to ensure that reconstruction work is being carried out properly, and to secure the required budget for this work.

The administration should also, as preparation in advance, promote the strengthening of disaster reduction measures in order to minimize the damage from large-scale disasters that are anticipated to occur in the future, such as enormous earthquakes or tsunamis. Above all, the government should swiftly conduct fact-finding surveys of aging infrastructure (such as roads, bridges, water supplies, and sewage systems), so as to avoid any recurrence of accidents like the collapse of the ceiling panels in the Sasago Tunnel in December 2012. Based on the lifespan of these infrastructure items, it should then secure the budget required for their repair, improvement, and subsequent maintenance, and should devise appropriate countermeasures. During this process the emphasis must be on efficiency, and care must be taken to avoid pork-barrel politics.

### **Finance and the economy**

As fears of an economic slowdown grow, the administration should formulate emergency economic countermeasures, draw up a large supplementary budget to underpin them and a budget for fiscal 2013 at the same time, and then move swiftly to put these measures into effect.

Given that the government and the Bank of Japan share the objective of extricating the Japanese economy from deflation, the administration must clearly articulate their respective roles so as to implement its policies effectively. This process will necessitate closer cooperation between the government and the Bank of Japan.

Meanwhile, the administration must—as a matter of urgency—actively promote economic cooperation in order to revitalize the Japanese economy. In particular, the most significant bone of contention between proponents and opponents of the TPP (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership) is the issue of whether entry into the TPP would be compatible with the

revitalization of the Japanese agricultural industry. In order to settle this dispute quickly, the government should affirm that joining the TPP is potentially compatible with the revitalization of the agricultural industry and clearly set out the various drastic policies needed to accomplish this transition successfully, as well as the scale of budget that will be required.

The government should also unleash latent demand and support economic development by means of unceasing regulatory reform, and—with a view to new growth—it should take the lead in science and technology innovation, after having first carefully selected areas for strategic promotion.

The administration should also bring to reality a sustainable social insurance system that balances benefits and liabilities, in accord with the agreement reached by the DPJ, the LDP, and New Komeito on comprehensive tax and social security reform.

## **Energy**

With public opinion divided over a nuclear power policy, it remains to be seen what the nature of the energy mix and environmental policies that Japan will adopt for the future will be. After the lapse into confusion under the DPJ administration, the new administration should first set out a clear direction for the country and then advance a nuclear energy policy based on this course. New safety standards for nuclear power should be formulated, after which nuclear power plants should be completely overhauled and then restarted as quickly as possible. Another urgent (and parallel) task will be to take measures to mitigate the substantial rise in expenditure on imported liquid natural gas, which is due to the full-capacity thermal power generation necessitated by the shutdown of the nuclear power plants.

As quickly as possible, the administration should also establish a new framework for a stable supply of energy that takes into account the trend in the USA towards development of shale gas and the availability of supplies of renewable energy. It should also engage in the development of alternative energy and new technology for efficient energy use, and devote great effort to the training of nuclear power technicians who will ensure safety.

## **Dealing with an aging society and the declining birthrate**

The population of Japan has been declining since 2004. This greatly affects Japan's economy

and society, and diminishes the nation's standing in the international community. Action must be taken. Measures relating to support for children and childrearing were agreed upon as part of the comprehensive tax and social security reform that was promoted in the three-party accord of 2012, and these should be put into effect at an early date. Resolution of the issues of daycare waiting lists and afterschool childcare will have a direct bearing on female recruitment and the creation of new jobs. Since without a stable employment market for young people it is difficult for them to realize their ambitions of getting married and raising children, the administration should engage in a dialogue with the business community in a search for ways to resolve this problem.

As well as being the result of external systemic factors, the problem of an aging society and a declining birthrate is also due in large part to psychological factors which cause the entire population—generation by generation—to harbor a vague sense of unease regarding the future. The administration must strive to reduce this unease by establishing an aspirational vision of Japan and an image of national life that the entire country can share. The administration should endeavor to turn people's anxiety and mistrust into hopes and aspirations by clearly articulating the processes and measures necessary to bring this shared vision to reality, as well as the roles that the people and the state should play with respect to one another. It should seek the understanding of the people while maintaining transparency on issues that involve pain, such as tax increases and institutional reform.

## 第8章 日米韓研究機関による中間検討会

世界平和研究所では、2012年9月24日、25日の両日、平成24年度外務省国際問題調査研究・提言事業費補助金を受け、キャピトル東急ホテルにおいて、韓国外交安保研究院（IFANS）と米国平和研究所（USIP）との共催で、「アジア太平洋回帰と同盟の強化：第7回北東アジア三カ国対話（7th Trilateral Dialogue in Northeast Asia Meeting）」と題する国際会議を開催し、本研究の中間検討会を実施した。25日午後には、「2012年の政権選択と外交：日米韓関係への影響」をテーマに公開シンポジウム（司会：佐藤謙・当研究所理事長）が開催された。シンポジウムでは、仙谷由人衆議院議員（元官房長官）による基調講演の後、風間直樹参議院議員、鄭義溶アジア政党国際会議共同委員長（元韓国国会議員）、Kurt Tong 在日米国大使館首席公使、北岡伸一政策研究大学院大学教授、の各氏をパネリスト（発表順）として活発な議論が行われた。



## 第9章 研究成果報告シンポジウム

2013年3月21日、当研究所と国際大学共催で、本調査研究の研究会ならびに研究報告シンポジウムが、新潟浦佐の国際大学会議室において開催された。参加者は北岡伸一・国際大学学長、信田智人・国際大学教授、岩間陽子・政策研究大学院大学教授、細谷雄一・慶応大学教授、宮城大蔵・上智大学准教授。本章はシンポジウムの概要をまとめたものである。

北岡伸一（研究会座長、国際大学長）

2009年9月に本格的な政権交代が戦後初めて生じた。1952年4月以後の政権交代は、吉田茂→鳩山一郎、宮沢喜一→細川護熙、があったが、09年の民主党への政権交代は初めての本格的政権交代であった。一部には政権交代に対するネガティブな見方もあるが、私は政権交代は必要なものであると考えている。政権を長く一党が保持していると、社会との乖離も生じる、その乖離を埋めるためにも政権交代は悪いものではないし、今後も起こりうるものである、と考える必要がある。

自民党から民主党への政権交代では、政権交代以前に野党に対する外交政策のブリーフィングが十分なされていなかった。日本以外の多くの国では、野党の幹部に一定の機密上を含む情報を提供する事が行われている。日本では、官僚と野党の関係は難しく、野党幹部への（機密情報を含む）情報の提供が無かったために、今回の政権交代では外交政策の継続性に難しいところがあった。

今後もおこりうる政権交代に備えて、どのような準備をするのか、歴史や外国の事例に学ぶ事が必要である。政権交代時における政策の継続性が保たれているか、歴史と諸外国に学ぼうというのが本研究会の趣旨である。

宮城大蔵（上智大学准教授）

歴史という観点から、冷戦終結から20年の歴史の中で初めての政権交代であった宮沢内閣から細川、羽田非自民政権への政権交代を取り上げてみたい。安保外交の側面からすると、朝鮮半島の第1次核危機と重なる非常に厳しい時期と重なる政権交代であった。その点で、細川・羽田政権を再検証する価値があると考えている。

細川首相が外交面で打ち出したのは次の2点。1) 軍縮：米ソ冷戦が終結して、平和の配当という概念に注目があっていた時期。日本においてもソビエトの終焉によ

って日本でも軍縮ができるのではないかという事で、自民党政権との違いを打ち出そうとした。2) 歴史問題：後に村山政権で総括されるが、真正面から歴史問題をきちんと扱おうとした。エリツィンが訪日した際にシベリヤ抑留謝罪したが、きっかけは細川首相の歴史に対する率直なお詫びであり、細川首相の歴史問題の扱いの波及効果であった。自民党政権であれば、このような問題は難しかったであろう。

政権交代は持続性が重要であるが、社会の変化や国際環境の変化に合わせて、日本外交を再調整する機会となりうる。政権交代による断絶制とかネガティブな側面だけでない事も認識すべきである。

細川政権での政権交代の負の側面は、北朝鮮に対する対応であった。当時冷戦の崩壊で、北朝鮮はソビエトからの経済援助が得られなくなり、苦境に陥った。そのため、北朝鮮はサバイバルの手段としてのこの時期から核開発を本格化させた。これは、日本自身に対する直接的な危機であり、日本が対処しなければならない問題であった。この時期には、平和の配当とは逆に、国際環境の不安定化が北東アジア地域では生じていた。細川総理は、初訪米時に貿易摩擦問題が主要課題とされていたが、実は、議題の7割が北朝鮮の核開発にどのように対処するのかという事に割かれていた。アメリカとしては武力行使も排除しないという通告が日本に対してなされた。細川日記では、「武力行使の確立、日本は極楽とんぼ」と言った記述が見られる。アメリカからは、有事の際の対応（港湾・空港の使用）を求められた。細川総理が帰国して、事務方に調べさせたところ、有事対応が何もできないという事が明らかになった。そのため、有事法制に向けた検討がこの時期から開始された。細川総理は、有事の際に、連立相手であった社会党の閣僚が反対するとの恐れから、社会党閣僚の罷免まで当時覚悟していた。結果的にはカーター訪朝が成功して、危機は収束した。当時の野党自民党では橋本さんが、外務省からの相談を受け、国会における有事論争をリードしてほしいとの働きかけから、有事法制の勉強会を始めた。野党に対するブリーフィングはこのケースではイレギュラーであり、その場では幸いにも必要とならなかったが、その後の有事法制の議論として結実していった。

政権交代と外交政策の継続性のもう一つの側面として、この20年間安全保障政策が一つの軸で、政党の離合集散が行われたと考えている。核危機が継続する中で、もう一度社会党を入れて連立を作るのか、社会党を外して連立与党を作るのか、非常に大きな踏み絵となった。結果としては、社会党を入れる形で羽田政権は発足したが、

小沢氏の動きで社会党が離脱し、政権が崩壊する事になった。

政権交代は、プラスの効用とマイナスの効用がある。プラスの面としては、国際環境の変化と日本のポジションの変化によって、政権交代を利用して、政策を変更するという側面である。持続性・継続性だけが協調されると硬直性になる。佐藤政権では、最後まで台湾との関係を保つ一方、田中政権への政権交代で、台湾との断絶と中華人民共和国との国交回復が可能になった。政権交代によって、外交政策を変化させる事ができる、というのが歴史的には行われてきたところであり、政権交代の効用であると指摘できる。

注意すべき点としては、大胆な変更が、国際環境の変化に即したものである事が必要である。

そして、日本外交におけるオルタナティブはなにか、を考え続けておく事が重要である。その点で戦後の日本外交を見てくると、野党第1党の社会党は非武装中立、日米安保解消を立場にしてきた。しかし、社会党は本気で政権を奪取するつもりは無かった。与党に対するチェック機能として自らの役割を定義していた。冷戦後は、新進党など、沖縄の基地を日本本土に移転させる、民主党では駐留無き安保、などを提唱していた。この20年で、新進党や民主党内で、どのような外交政策のオルタナティブがあるのかをレビューする必要がある。野党の大切な仕事としては、オルタナティブを常に用意して考えていく事である。

信田智人（国際大学教授）

首相のリーダーシップは、あくまでも外務省の上に乗って、リーダーシップを発揮するというのが伝統的な官邸主導の姿であった。しかし、湾岸戦争で外務省が機能せず、橋本行革で内閣機能が強化されて、本格的な官邸主導が可能となった。小泉政権では、内閣機能強化をうまく活用した。しかし、それ以後の自民党政権では、橋本行革の果実は有効に使われなかった。民主党政権では、官僚主導への反発、対米追従外交への反発、という二つの観点から方策がとられた。政務三役会議や、次官会議の廃止などである。

鳩山政権発足前はアジア共同体や共通通貨構想が提唱されたが、米国の強い反発で、政権につくと、その構想は後退していった。最終的には、米国を含む関係国との地域協力にまで後退していった。鳩山さんが理想としたものから、現実的なものへと変化

していった。

普天間基地問題に関しても、対米追従からの脱却を試みたが、結果的には失敗に終わった。その理由として、それまで携わってきた①外務・防衛官僚の排除、②民主党のフタッフの情報収集ミス（米国は基地問題を重視していないとの情報を上げた）、③外部アドバイザーへの依存、④名護市長選での対抗馬の支持などがある。

普天間問題は、それまで官邸の事務の副長官が責任を持っていたが、官僚排除で、責任を持って推進するものがいなくなった。事務次官会議の廃止によって、官房長官や事務の官房副長官の調整能力が低下し、物事がうまく運ばなくなった。

菅政権は、鳩山政権の反省に立って、政務三役会議への次官の参加など、官僚の協力を得ようとした。

しかし、2010年の尖閣諸島における漁船衝突事案では、その対応で官僚機構をほとんど使わずに対応した。古川元久官房副長官も、官邸において対策の会議体は作らなかったと国会で答弁している。おもに、仙谷官房長官が対応を行い、官僚が参加する会議は2度しか開かれなかった。自民党であれば、関係省庁会議が開かれたであろうが、菅政権では行われなかった。この事案においては、せっきくの軌道修正が生きなかった。

ただ、菅政権では、防衛大綱の作成において「南西方面防衛強化」や「武器輸出三原則の緩和」で大きな進歩があった。この政策形成の過程では、新安保懇→防衛省→内閣官房→閣僚委員会（これが菅政権では新しかった）というルートが使われた。特に閣僚委員会は、20回にもの議論を通じて、十分に機能した。

野田政権では、官僚活用を積極的に進めた。最初の事務次官会議でも、「みなさんの力が必要」と協調した。

2012年の尖閣への活動家上陸問題問題では、官僚活用を積極的に行った。4/17に石原都知事が尖閣購入演説をワシントンで行ったが、当時外務省を中心に尖閣国有化の動きが既に進んでいた。外務省を中心に進められ、7/6に国有化の方針が発表された。8/15に香港の活動家が尖閣に上陸したが、これに対しては、事前の情報に対して、官邸の中で長島補佐官と官僚機構を中心に対策が練られた。長島補佐官は、「日本版NSCのよう」であったと述べている。野田政権においては、官僚の専門知識を活用して、かなり有効に対策を立てる事ができた。

民主党政権においては、鳩山政権による官僚排除、菅政権による揺り戻し、野代政

権による最大限の官僚の活用、と3つの異なる性格の政権が存在した。

現在の安倍政権では、第1次安倍政権のトモダチ内閣の反省に基づき、菅官房長官、加藤・世耕副長官、杉田副長官など能力のある人を適材適所につけている。さらに谷内元次官が官房参与として参画し、谷内元次官に近い、兼原副長官補、谷口内閣審議官などが官邸で総理を支えるブレーンとなっている。そのようななかで、集团的自衛権や普天間、対露関係等官邸主導の動きがうまく行っているように見られる。また一方、政官協調としてTPPなど、官僚の活用もうまく行っていると思われる。

岩間陽子（政策研究大学院大学教授）

ドイツの観点からお話をしたい。

ドイツの政権交代を見ると、1980年から緑の党が出てきて、1990年に統一で左派党がでてきた。伝統的には二大政党制で、社民党(SPD)とキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)の二大政党が占めてきた。日本と違い、政党の支持基盤と歴史と体力が相当しっかりしていて二大政党は相当強固である。自由民主党も1割ほど得票があり、都市のインテリ層が緑の党に入れる等、支持基盤にそれほど変動が無く、政党も安定している。政府も、息の長い政府が伝統的に続いてきた。戦後初期は、アデナウアーが長く政権を担っており、戦後の中で政権交代はブランド政権への交代と、コールからシュレーダー政権への交代の事例である。それ以外の事例では、連立の一部組み替えという形で政権が交代している。政権は安定しており、不信任はほとんどない(コール1期のみ)。連邦基本法第62条で、内閣不信任案の提出は、同時に新首相を選出する建設的不信任制度に限定されている。これはワイマール時代の政治の不安定性に対する反省が生きている結果である。また、上院は、各州の代表で、選挙によらない。そのため、日本のようなねじれは無く、通常下院だけ法案や政策が審議される。

連邦議会の選挙も、有権者は2票持ち、小選挙区の個人と、比例代表の政党に投票。政党が議席を取るには、5%条項があり、多党乱立が怒らないように工夫されている。

少ない選挙、少ない政権交代が、政治家の継続性、政策の継続性、政党の継続性に結びつき、政策集団の蓄積がおこなわれている。日本では、その真逆で、政治家の出入りが激しくなり、蓄積が行われないう傾向にある。

ドイツの場合、国政だけでなく、州やEU議会もあり、3つのレベルで政治がまわ

されている。州レベルで実験をして、国レベルの政策に採用されるという場合もある。また、政治家のキャリアパスとして、地方議会→国政→EU 議会というよく知った中で議論している。

連立政権のルールとして、第2党が外務大臣を占めるというルールが成立してきた。日本のように1、2年で外務大臣が変わる事は無い。選挙は4年おきが原則で、議員も勉強する時間がかかなりある。日本のように毎年選挙が行われるという事も無い。第2党のリーダーシップが低迷すると、外務大臣が変わる事はあり得るが、基本的には長く同じポストを続けるし、一人が変わっても、内閣すべてが入れ替わる事はまれである。

政権交代と外交政策の変化と言う点では、1966-69年の大連立社民党のブランド外相は、東方外交推進等、変化を起こした。それと、1998年のフィッシャー外相（緑の党）があるが、就任後は現実主義に舵を切った。緑の党でさえ与党になると党自身が変化する。

最後に政党系のシンクタンクの役割を指摘したい。連邦内務省と開発、外務省などから、どの政党のシンクタンクも95、6%の資金を政府から得ている。政党が政策をしっかりと立案するという観点から、広報活動、政策立案、政策研究、文書の保管（資料館、図書館）、人材育成、など幅広い機能を政党系のシンクタンクが担っている。

コンラートアデナウアー財団（CDU/CSU）

エーベルト財団（SPD）

予算171億円、職員620名。海外事務所も多数。

政権交代する際に落選した議員や、外れる政府高官もシンクタンクで政策を勉強しながら、次の機会を持つという構造がある。

日本に比べて、政党の安定性（支持基盤、よって立つ価値観）、内閣の安定性（閣僚のリーダーシップの重視）、閣僚の継続性による高度な専門性の維持、専門性は議会の委員会で育てられる、そのような工夫がなされている。

細谷雄一（慶応大学教授）

二大政党制と言われるイギリスにおいては、政権交代がなされる一方、外交の継続性がなぜ保たれるのか、大胆な変更はどのようにして行われるのかについて話したい。

日本でも、イギリスをモデルとした二大政党制、選挙による政権交代のシステムを

作るという考えのもと、2009年に本格的な政権交代が起こった。そのような際に、どのようにして安定性、継続性の担保が得られるのか、考えてみたい。

イギリスは貴族階級と労働者階級という階級制の国で、政党の基盤も分かれているが、これまで大きな外交政策の断絶性は無かった。

19世紀からイギリスでは政権交代が頻繁に行われているが、

1880年に保守党から自由党への（ディズレイリーからグラッドストーン）、イデオロギー的に大きな転換

1923年：初めて労働党政権（マクドナルド政権）の成立（少数与党）、新しく結党して、政権運営が未熟で、過激な外交理念を掲げ、9ヶ月で終焉

1945年：アトリー政権（再び成立した労働党政権）、きわめてスムーズな政権交代。最も優れた外交政策を実施。

の3つが特徴的な政権交代である。

政権交代による衝撃をクッションのように和らげる装置としては、内閣官房組織（20世紀に作られた）が存在する。内閣官房が成立するきっかけとなったのは、1904年帝国国防委員会がその後の内閣官房の起源となっている。閣議で帝国防衛の議論をする際に、補佐する機関として、閣内の下に事務局として作られた。NSCの1世紀前のバージョンと考えても良い。これが第1次世界大戦勃発後、防衛計画の必要性から、官僚組織として拡大。1916年にはじめて官房長(cabinet secretary)=事務方の副長官に該当するポストを新設した。内閣の閣議をまとめる事務方の長。イギリスのあらゆる官僚組織のヘッドとしての機能も持っている。さらに内務省の事務次官のポストも兼任しており、非常に強力な権能を持っている。日本の事務の副長官は、このイギリスの官房長をモデルに作られた。そのため、日本の副長官も内務省系官僚がつく事になっている。モーリス・ハンキーは22年官房長を務め、そのなかには初めての労働党政権も含まれている。この事務方の官房長が政権交代に際して、議事進行をうまくセッティングする役割をしていた。

激しい政権交代が生じて、この官房長が継続して、ショックを軽減する機能を担っている。

内閣官房組織は、閣議を補佐する組織であり、首相官邸機能ではない。しかし、首相官邸機能が第2次大戦後機能強化されていった。サッチャー政権では、首席補佐官チャールズ・パウエル（外務省出身）が就任し、サッチャーの外交政策策定に元官僚

として現実的な外交のアドバイスをを行い、過激なサッチャーの外交構想を実務的なものに落ち着かせていった。ジョナサン・パウエルも、ブレアの首席補佐官となり、ブレアの華やかな外交構想を、実務的に可能なラインに落とし込んでいった。これらの首相は、それまで外交の経験はほとんどなかったが、そのような外交経験を持つスタッフによって、支えられていった。

鳩山政権は、そのようなフタッフ機能がほとんどゼロに近かった。出向した秘書官には、ブレーンとしての機能はほとんど果たせず、首相の外交に対するフリーハンドが得られてしまい、モデレートな現実的な外交に落としていくという機能が存在していなかった。

#### ・ディズレーリーからグラッドストーンへの政権交代

グラッドストーンは世論の支持を得るために、当時の保守党の政策を帝国主義的で野蛮であるとして演説で非難した。グラッドストーンは倫理と理念を持ち込むべきと主張して、政権を勝ち得た。しかし、与党になると、ほとんど保守党と変わらない外交政策（帝国主義の拡大）を行った。1884年スーダンのハルツームでゴードン将軍が包囲されると、グラッドストーンは、反帝国主義的観点から、援軍を送るのを拒み、結果として英国軍が全滅した。結果として、地震の発言が外交政策を縛る事となった。

#### ・1923年マクドナルド政権

初めて労働党が少数与党として初めて政権を得た。20世紀はじめの英国は3大政党制であった。労働党の初めての政権で国民から懸念を持って満たれたが、閣僚のほとんどが労働者階級であったために、貴族階級出身（オックスブリッジ出身）が労働者の政治家に仕えるということに、感情的な反発があり、辞任した官僚が多数出た。そのため、内閣官房の中で、閣僚を支える必要性が生じていった。マクドナルドは外相を兼任し、国際連盟中心の新外交をすべきだという外交政策、どの国友対等に付き合う（ドイツに対して融和的）政策を採用した。この結果、ジュネーブでの国際連盟外交が活発となった。

労働党政権の成功は外交分野であったという研究者もいる。しかし、少数与党であったために、保守党と自由党が反対すると成り立たなかった。そのため、9ヶ月で労働党政権は国民の支持を失う事となった。

#### ・アトリー政権

第2次大戦中から、アトリーはチャーチルの下で副首相として閣議に参加していた。

挙国一致内閣の中で、政権運営をともにしてきた経験を基に、非常に成功裏に政権交代を行う事ができた。ベヴィンが外相となり、党内右派の現実派が外相ポストを獲る事になった。党内でもより穏健で現実主義的な思想の人が外相につけば、外交はかなりうまく政権交代に対応する事ができる。

労働党ですら、結党から45年で、成功裏に政権交代を行った。日本の民主党の12年の経験は短すぎた。

#### 質疑応答

(北岡座長)

日本では、変な平等主義があり、自分も大臣をやりたいという政治家がいる。イギリスやドイツでは大部分の政治家はバックベンチャーで過ごすが、我慢できるのか。

(細谷委員)

イギリスでは、選挙基盤が強くないと議席を継続できない。新人議員は、最も厳しい選挙区を割り当てられる。力の無い政治家は、初戦で生き残れない。生き残っても、伯仲している選挙区を割り当てられる。よっぽど能力が無いと何年も残れないようなシステムになっている。ほとんど議員は閣僚を経験せずに議員を終えるが、大臣の肩書きに頼らないと選挙に勝てないような人は、選挙システムで排除されるようにできている。

フロントベンチャーとして、議会の中で討論能力が無い、弁論のうまさや政策に対する能力が無ければ、将来的に閣僚になる事は無いというのがイギリスの政治となっている。

(北岡座長)

イギリスはトップが強いが、日本の政治は土着性が強く、選挙区を自由に割り当てる事はできない。そのような土壌を前提にどうすれば良いのか。

日本では、官僚が大臣をサポートして、能力がなくとも勤まるようなシステムができていて、政官の間でもそのような相互依存のシステムがある。

ドイツではどうか。

(岩間委員)

ヨーロッパの場合、階級社会というのが前提としてある。ドイツの場合は、小学校

で労働者階級が決まってしまう。社会の中でリーダーとそれ以外の人がいる事にそれほど抵抗感が無い。さらに、討論が強いと言うのが議会でステップアップする基本条件。地方議会で鍛錬され、国政の場に出てくる。名誉職としては、EU 議会議員にするという事もある。

逆に、ドイツでは辞めさせるのが難しいという問題も生じている。アデナウアーもコールも辞めさせるのが大変だった。成功していれば、継続するというのが大前提である。テレビでも、討論会を何時間もやっていて、討論の能力がきちっと無いとリーダー層として生き残れない。

(信田教授)

ドイツやイギリスでは、継続性があった方がうまく行くという話であった。日本の場合だと、変更をもたらそうとして失敗したという事であった。外交政策は継続性を重視すべきというのが、今日の結論になるのか？

(岩間委員)

ドイツも日本と同様に対米関係が長年の最重要事項であった。それを前提とした上で、どのような転換するのか。その組み合わせが大事であった。シュレーダーフィッシャー外相もコソボの空爆は受け入れたが、イラク戦争ではアメリカに反対した。これは大きな政策変更であった。

政策変更には、時代や国際環境の変化が大きな影響を与える。ドイツの政策変更は、安全保障上大きな影響が生じないという条件の下でのイラク戦争反対であった。

動かせるものと動かせないものとの見極めが重要であった。

(宮城委員)

政党系シンクタンクの話が、印象的であった。

日本の場合、情報が霞ヶ関で抱え込まれている事の問題点があるように思う。日本でも、シンクタンクの政策提言が、政党や野党とどのぐらいつながっているのか、という問題がある。国民の多様な意見を代表すると言う点で、裾野がどのくらい広いのかという問題がある。日本でも戦前は、派出所ごとに党派制があるような事もあった。

(熊谷国際大学准教授)

イラクリビアでアメリカに同調しなかったのは、どのような要因か。外交政策の変更は、対米政策への大きな変更をもたらさない、との前提で行われたのか。

(岩間委員)

正面切って軍隊を出さない、というレベルと、ドイツ国内の軍事施設を使わせるかというレベルの問題が会った。後者と情報の対米協力は継続して行われていた。野党として表で反対しても、変更はしては行けないスレッシュホールドは野党にも共有されていた。

(北岡座長)

日本は平等社会であるが故の嫉妬が政治の世界にある。戦後大胆な政治決定をしたのは、吉田、岸、佐藤、ぐらいでその後は停滞していた。その要因は、最大野党が社会主義で、政権交代が現実的にあり得なかったという要因がある。霞ヶ関は優れたシンクタンクで、 이슈が決まっいて、 税金が伸びていれば機能するが、冷戦の終焉後、富の分配でなく負の分配を行おうとしたところで、限界点が来た。議論をまとめれば、

- ・ 選挙が多すぎる、1.5年ごとに選挙。トップに議員は従わないし、霞ヶ関も政治リーダーにしたがわない。政権を失う事への恐怖が与党を縛っている。政権交代が必要だとすれば、参議院の比重を減らして衆議院だけにして3年毎ぐらいにする必要がある。
- ・ シンクタンクは必要である。霞ヶ関は省庁毎に分断されている。人材をプールする機能も必要である。
- ・ 個々の政治家がディベートにさらされる必要がある。欧州では、三か国語ぐらいで高いディベートができる政治家がいる。
- ・ オルタナティブは何か、という点では、地政学的な日本の位置づけの難しさがある。ドイツやイギリスは複数の外交の軸足があるが、日本はアメリカしか無い。外交政策の転換には注意深いマネージが必要。外交政策の転換は、相手の国とよく話し合って行っ必要がある。2005年の国連安保理改革でも、アメリカとどこまでつきあうかが政策判断であった。イラク戦争のときも、自衛隊を送るのか、アメリカにどこまでつきあうのが政策判断であった。日本の地政学的な位置を探りながら、オルタナティブを考える事が重要である。

今回の共同研究と研究会は、政権交代と政策の持続性を考える上で非常に有意義なものであった。今後も研究を継続していきたいと考えている。



発行 公益財団法人 世界平和研究所  
〒105-0001 港区虎ノ門 3-2-2 虎ノ門 30 森ビル 6・7 階  
TEL. 03-5404-6651 FAX. 03-5404-6650  
<http://www.iips.org/j-index.html>