

2008-J-3

日本の首相官邸主導体制下の政策立案過程と
東アジア協力政策の転換

上久保 誠人

特別研究員 (Research Fellow)

早稲田大学グローバルCOEプログラム

「アジア地域統合のための世界的人材育成拠点」

E-mail: kamikubo@kurenai.waseda.jp

このペーパーは2008年10月17日に早稲田大学で開催された国際ワークショップ「日中両雄は並び立つか：国際構造・国内政治・相互認識」での報告を基にしたものである。

はじめに

本稿は、小泉政権下における首相官邸主導体制と対東アジア外交の政策変化の過程を、主に官僚組織に焦点を当てて検証するものである。

近年、官邸主導体制下の政策過程分析に対するジャーナリストや政治学研究者の関心が高い（竹中 2005; 清水 2005; 飯島 2006; 竹中 2006; 東京大学社会科学研究所編 2007; 上杉 2007; Fujimura 2007 など）。先行研究では総じて、官邸主導体制の確立によって、政治家は官僚の抵抗を抑えることに成功し、政策過程における官僚の影響力は低下したと論じている（竹中 2005; 竹中 2006; 内山 2007 など）。しかしながら先行研究では、これまで官僚が担ってきたとされる政策過程における「議題設定」や「法文作成作業」における事務局機能に変化したことを指摘しながら、実際どのように変化したかの詳細な分析は見られない。

本稿では、官僚はこれら「議題設定」「法文作成作業」などにおいて重要な役割を果たし、政策過程における官僚の影響力はいまだに強力であると考え。そして、官僚主導体制下においては、首相官邸を舞台として省庁間に政策実現のための競合が生じていることを明らかにする。そして、官僚はこの首相官邸における省庁間競合に勝利し、自身の推進する政策を実現するために戦略的に行動していると主張する。

本稿では、2000年の中国・ASEANのFTA交渉開始の合意への対抗策としての、小泉首相による「日・ASEAN協力の『5つの構想』」の提案に至るまでの政策過程とその後の政策転換を事例として取り上げる。小泉政権の外交政策については、その戦略性のなさが指摘されることが多い（読売新聞政治部 2005）。しかし、実際には小泉首相在任中の外遊回数は歴代最多（51回。訪問国は延べ81カ国）であり、アジア近隣諸国へ多く訪問し（韓国7回、インドネシア4回、中国3回、タイ・マレーシア・ベトナム2回）、更にこれまで日本の首相が訪問したことがない国へ訪問するなど、¹ 必ずしも戦略性がなかったとはいえない。² 特に東アジア諸国に対しては、今回取り上げる小泉首相の構想提案以後、様々な東アジア諸国やASEANに対する支援策が打ち出されているのである。³ 本稿では、この政策過程における官僚組織の戦略性の分析を試みる。

¹ 例えば、中央アジアのウズベキスタン、カザフスタン、中東のイスラエル、ヨルダン、パレスチナ、サウジアラビア、エジプト、トルコ、南アジアのインド、パキスタン、アフリカの南アフリカ、ガーナ、エチオピア、中南米のブラジル、チリ、メキシコ、東アジアの東ティモール、北朝鮮。飯島(2006) p. 2。

² 飯島勲 (2006) 「実録小泉外交」 p. 2 (日本経済新聞社)。

³ 外務省ホームページ「会談・訪問」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/index.html>, 2008年7月25日アクセス。

本稿の構成は以下の通りである。まず、首相官邸主導体制に関する先行研究を紹介する。次に先行研究を修正し発展させることで、首相官邸体制下における政策過程の代替モデルを提示する。その上で、事例研究として、2000年代の対アジア通商外交の転換を、日本国内の官僚組織の「議題(アジェンダ)設定」、官邸主導体制の確立という「制度変化」、そして中国の台頭という要因に対する小泉純一郎首相や平沼赳夫経済産業相などの「政治家の意図」に対応した官僚行動に焦点を当てて分析する。

1. 先行研究

この章では、政治学者・ジャーナリスト・政策担当者らによって書かれた首相官邸主導体制に関する先行研究を振り返る。近年、首相官邸主導体制について多くの著作・論文が発表されている(竹中 2005; 清水 2005; 飯島 2006; 竹中 2006; 東京大学社会科学研究所編 2007; 上杉 2007; Fujimura 2007; 内山 2007 など)。ジャーナリストらは主に小泉首相の指導力と構造改革の成功に関心を持ち、政治学者や政策担当者らは、それと橋本内閣における行政改革で実現した、首相官邸機能強化という制度変化の関係を検証している。そして、制度変化が首相の指導力を強化していると主張する。竹中(2005, 237-247) は、これを日本の政治制度の「55年体制」から「2001年体制」への移行であると結論付けている。

その一方で、日本の首相は、官邸機能強化に関わらず、そもそも強い権限を有していたとする指摘があるが(Takayasu 2005; 山口 2007)、いずれにせよ、小泉政権において、首相やその他の閣僚など政治家が強い指導力を発揮したことは先行研究に共通の認識としてある。

このように、先行研究では政治家の指導力確保に焦点を当てる。その一方で、先行研究では官僚組織については研究対象とされない傾向がある。官邸主導体制下では、政策過程において政治家が官僚の抵抗を抑えることができると考えられるからである。

本稿も、基本的に小泉政権下で政治家が強い指導力を発揮したとする認識に同意する。しかしながら、それが官邸機能強化によるものかどうかを検証するのは、現状困難と考える。なぜなら、橋本行革で改革された首相官邸はまだ新しい組織であり、それが政策過程にどのような影響を与えるかを分析できるほど政治制度として成熟していないからである。その上、小泉政権では、首相やその他の政府・与党首脳個性が非常に強い。従って、政治家の強い指導力が政治制度の変化によるものなのか、それとも政治家の強い個性によるものなのか、判断するのは困難である。

しかしながら、本稿ではむしろ官邸機能強化による変化は首相など政治家の指導力強化よりも、むしろ政治家に対峙する官僚組織を通じて検証可能と考え

る。なぜなら、官僚組織は、既に政治制度として成熟しているからである。

2. 首相官邸主導体制下における政策過程の代替モデル：

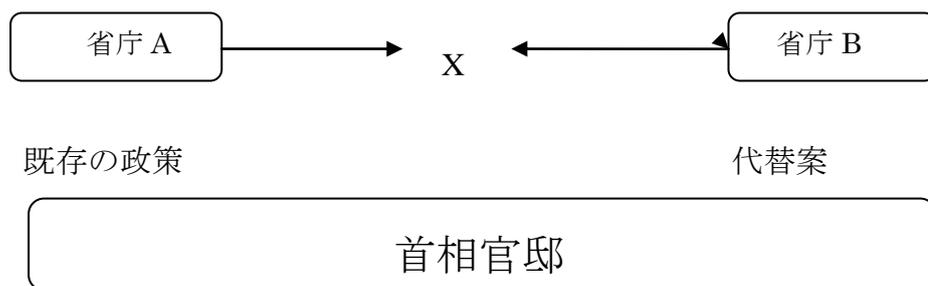
この章では、官僚組織に焦点を当てた、首相官邸主導体制下における政策過程の代替モデルを構築する。

(1) 「首相官邸」とは：

政策過程に影響を与えた「制度変化」、特に首相官邸機能強化について論じる。この報告では「首相官邸」を、「内閣官房」と「内閣府」を合わせたものと定義する。先行研究の中には、「内閣官房」のみに焦点を当てて官邸主導について論じているものがある（信田 2004）。その一方で、「内閣府」の機能にも焦点を当てて、政策過程におけるその重要性を指摘したものもある（竹中 2005）。この報告では、総理府から内閣府への組織再編による機能強化が、小泉内閣の外交政策の転換に大きな影響を与えていると考えるので、内閣官房だけでなく、内閣府も含めて首相官邸とする。

(2) 官邸主導体制下における政策過程の代替モデル

先行研究では、首相官邸主導体制下の政策過程について、フォーマルなモデルを見つけることはできない。しかしながら、先行研究では政策過程における政官関係について、「首相官邸VS省庁」と見なし、首相ら政治家は省庁の「抵抗」を抑えることができている主張している（竹中 2005；内山 2007）。



- (1) 省庁は首相官邸に接触できる機会が増加。
- (2) 省庁は、1つの省庁によって独占的に行われていた政策領域に対して、首相官邸に代替案を提示できるようになった。
- (3) 首相官邸は1つの政策領域に複数の政策オプションを持てるようになった。

一方、本稿では、「首相官邸上での省庁VS省庁」という代替モデルを提示する。このモデルでは、省庁は首相官邸に出向する官僚の数が増加することによ

って、官邸にアクセスする機会がより多く得ることができるとする。そして省庁は、これまで1つの省庁によって独占され、ルーティン的に行われてきた政策領域に対して、代替案を官邸に提示する機会をより多く得ることができるようになった。言い換えれば、「首相官邸を舞台として、政策実現を巡る省庁間対立」が起こるようになったと言える。また、その結果、首相は省庁再編以前よりも多様な政策オプションを持つことができ、1つの省庁による1つの政策領域の独占を崩すことができるようになったと考える。

先行研究においても、制度変更によって、政策過程の「場の変更」が起こったことが指摘され、その結果、官庁や族議員によって構成され、政策決定をほぼ独占していた閉鎖的な「政策コミュニティ」（ある政策分野に大きな影響力を持つ者たちが作るコミュニティのこと）を、他のアクターにも開放したことが既に主張されている（内山 2007, 37-41）。しかしながら、そこでは小泉構造改革の「医療制度改革」「三位一体改革」「郵政民営化」などで、新規参入アクターによって、族議員と官僚に独占されていた政策コミュニティに、新機軸の提案が導入されたことが主張されているが（内山 2007,80）、具体的に誰がどのように動いた結果、従来の特権を崩すことができたのか明らかにされていない。

例えば、経済財政諮問会議が議題設定の権限を握ったことによって、主に民間議員から「民間議員ペーパー」として、官僚や族議員からは行われ得ない大胆な発案がなされるようになったとされているが（内山 2007, 37-8）、実際には竹中平蔵経済財政担当大臣の下で、官僚を含む常時 10 人程度が参加するチームによって議題設定がなされ、それを民間議員が承認する形であったという（竹中 2006, 254-8）。そのチームとはなんなのか。参加していた官僚はどのような役割を果たしたのだろうか。

あるいは、首相が強い関心を抱く政策課題がある場合には、主管省庁ではなく、内閣官房や内閣府に事務処理を担当させることが容易となった（竹中 2005, 246）と主張されているが、この事務処理を担当した官僚の政策過程における重要性はどうか。

要するに、先行研究では「首相官邸という舞台」において、官僚がなんらかの役割を果たしていることは示唆されているものの、その役割が具体的に何かについては、曖昧なままとなっている。この論文では、首相官邸上における官僚組織の動きにより焦点を当てて、首相官邸は政治家の指導力発揮の舞台というよりも、むしろ「省庁と省庁の競争の場」と考え、その実証を試みる。

3. 事例研究：小泉首相による「日・ASEAN 協力の『5つの構想』」：

この章では、前章で提示した首相官邸主導體制下での政策過程モデルの妥当性を検証するために事例研究を行う。ここでは、2002 年 1 月の小泉首相による「日・

ASEAN 協力の『5つの構想』提案に至るまでの政策過程を取り上げる。この構想の中で、小泉首相は5つの分野でのイニシアティブを表明し、その結果大きな政策転換が起きた。例えば、この構想提案後、日本の通商政策は「WTO中心主義」から「FTAとWTOの補完関係」への転換が起こっている。また、文部科学省（文部省）が推進してきた「高等教育(大学教育)の国際化」に関して、大きな政策転換が起こった。⁴具体的には、従来「日本の学生の国際化」を目的としていたのが、「日本とアジアの高等教育ネットワーク化」に変化した。

この章ではまず、事例研究の方法論を説明する。次に、事例研究に入るが、ここでは小泉首相がこの構想を提案するに至るまでのプロセスを「省庁における議題(アジェンダ)設定」「制度変化、特に官邸機能強化」「首相官邸上での政治家の意図を捉えた省庁の動き」の3つに分けて検証する。そして、この「政治家の意図」に対する中国の台頭の影響に焦点を当てる。最後に、この構想後の政策転換について記す。

(1) 方法論：

まず、この小泉首相の構想提示に至る政策過程と、その後の政策転換を説明するための方法論を説明する。まず、一次・二次資料、具体的には各省庁の審議会議事録や報告書、青書、白書、各省庁の広報誌、業界誌などを検証する。審議会議事録や報告書とは、経済産業省（通商産業省）の「産業構造審議会」、文部科学省の「中央教育審議会」などである。これらは各省庁のウェブページ上で確認できる。⁵ 次に、青書、白書とは、外務省が発行する「外交青書」経済産業省（通商産業省）が発行する「通商白書」などである。また、広報誌とは、各省庁が発行するもので、例えば「通産ジャーナル」（通商産業省）、「外交フォーラム」（外務省）などがある。これらは、各省庁の中堅レベル（課長補佐等）による業務報告が記されており、省庁における日々の政策立案活動を知ることができる。

次に、一次・二次資料では明らかにすることができない、官邸・各省庁・政党などの内部の状況を理解するために、官僚・元官僚・政治家・政党スタッフ・財界関係者・業界関係者などへのインタビューを行いたい。しかしながら、こ

⁴ 「高等教育の国際化」とは、例えば「海外の大学と日本の大学の提携」「日本の大学への留学生の受け入れ」「日本の大学・企業・官庁などからの留学生の派遣」「海外の大学と日本の大学のダブルディグリー」などの取り組みを指す。文部科学省ホームページ

http://www.mext.go.jp/b_menu/b004.htm, 2008年7月25日アクセス。

⁵ 経済産業省ホームページ <http://www.meti.go.jp/committee/index.html>, 2008年7月25日アクセス。文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/b_menu/b004.htm, 2008年7月25日アクセス。

の報告の時点ではまだインタビューは行えていない。しかしながら、日本には新聞や雑誌などジャーナリズムによる政策担当者への優れたインタビューが多数あり、今回の時点では、それらを使って検証を行いたい。

（２）「省庁における議題（アジェンダ）設定」：

それでは、小泉構想の政策過程分析に入る。最初に政策過程の３つのプロセスの１つ、「省庁における議題（アジェンダ）設定」を考える。

通商政策に関して、外務省と通商産業省は共に元々「WTO中心主義」であった。これは、WTO(World Trade Organisation)の自由貿易のルールを守ることを外交の基軸とし、経済発展の基盤と捉える考え方で、これに対する「地域主義」に対しては、経済発展の阻害要因であるという考え方である。そしてFTA（自由貿易交渉）については、あくまでWTOを補完するツールにすぎないとした。例えば、「外交青書」には、WTOについて、以下の通り記されてきた。

「WTOが多角的貿易体制の強化に向けて総じて有効に機能している」⁶

「地域経済協力は多角的貿易体制を補完する可能性を持つ一方で、世界経済の保護ブロック化につながる危険を伴う」⁷

「(WTO 閣僚会議は) アジア経済危機を背景に、保護主義的圧力への懸念が高まりつつある中で開催されたが、多角的貿易体制を支持し、その強化に努力するとの決意が改めて表明された」⁸

「こうした地域経済協力が多角的貿易体制を補完するものであるためには、WTO協定 of 精神に合致し、域外国に対する障壁ではなく、開放的な貿易の推進力になる必要がある」⁹

「多角的自由貿易体制の維持・強化は、日本のみならず、各国の経済的繁栄にとって極めて重要」¹⁰

「地域貿易協定は、WTO協定に整合的であれば、域外国に対する障壁ではなく開放的な貿易の推進力となり、また、世界貿易の拡大に貢献するものであり、多角的貿易体制を補完するものとなると考えられる」。¹¹

また、「通商白書」にも、同様の記述がある。

⁶ 外務省「外交青書」1998年第1部 80-82p

⁷ 前掲書 88p

⁸ 外務省「外交青書」1999年第1部 85-86p

⁹ 前掲書 87p

¹⁰ 外務省「外交青書」2000年 89p

¹¹ 前掲書 92p

「WTO を基盤とした無差別で自由な多角的通商システムの維持は日本の経済発展にとって前提となる基盤」¹²

(保護主義や地域主義の台頭から)「そのシステムは盤石ではない。常に監視が必要」¹³

「統合・地域主義の排他的性格から、健全な多角的通商システム、競争環境、合理的資源配分が阻害される懸念がある」¹⁴

しかしながら 1999 年、通産省の審議会である産業構造審議会に「総合部会 21 世紀経済産業政策検討小委員会」という作業部会が設置された。¹⁵ 当時の通産省事務次官、広瀬勝貞や通産省幹部は、省庁再編によって通産省が経産省に改組される 2001 年を目標に、「世界水準の競争力を持つ政策官庁」を目指してこの部会での議論を主導した。¹⁶

2000 年 3 月、この部会は通産相に報告書を提出した。この報告書には、21 世紀の産業政策がどうあるべきかが主張されていた。例えば、(1) アジア地域との経済統合の推進；(2) 貿易投資自由化の推進；(3) 学生や研究者の受け入れなど、アジア地域との人材交流の推進、などが含まれていた。¹⁷

これら通産省の方針については、小渕恵三首相による ASEAN に対する「東アジアの人材の育成と交流の強化のためのプラン」(専門性の高い人材育成、市民レベルの人的交流、留学生交流)と総額約 800 億ドルの支援の提示や、森喜朗首相による ASEAN への「パートナーシップの構築」「開かれた地域協力」「政治・安全保障も含む包括的な対話と協力」の 3 原則を提唱、IT 分野における日中韓による e-ASEAN 協力と「東アジア産学合同会議」の開催と 12 億ドルの IT 包括的協力策などで、個別に少しずつ実現していた。¹⁸ しかしながら、ASEAN に対する外交・経済全般をカバーする包括的な支援策は、まだ提示されていなかった。

また、「人材交流の推進」については、文部省の審議会である中央教育審議会でも議論されてきた。しかしながら、ここでの議論は「日本の大学の日本人学生の国際化」、つまり「日本の大学がいかに欧米の大学に追い付くか」に議論が

¹² 通商産業省「通商白書」1998 年 322p

¹³ 前掲書 322,328p

¹⁴ 通商産業省「通商白書」1999 年 275p

¹⁵ 経済産業省ホームページ <http://www.meti.go.jp/committee/index.html>, 2008 年 7 月 25 日アクセス。

¹⁶ 「新通商産業事務次官に聞く：世界に発信する政策官庁をめざす」『通産ジャーナル』(1999 年 10 月号)：8-11。

¹⁷ 報告書「21 世紀経済産業政策の課題と展望」について

<http://www.meti.go.jp/kohosys/press/0000450/>, 2008 年 7 月 25 日アクセス。

¹⁸ 外務省ホームページ「会談・訪問」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/index.html>, 2008 年 7 月 25 日アクセス。

集中していた。90年代のこの審議会の議事録を確認しても、通産省の審議会では議論されていた、アジアとの学生や研究者の交流という議論は存在しなかった。¹⁹

(3) 「制度変化」、特に首相官邸機能強化：

「六大改革」に取り組んだ橋本内閣では、その1つの「行政改革」の一環として、2001年1月までに中央省庁を22省庁から12省庁に削減する、いわゆる「省庁再編」が断行された。そして、省庁再編の中で、総理府と経済企画庁が統合されて、新たに「内閣府」が発足した(Nakano 1998; Shinoda 1998)。

橋本行革前の総理府は、内閣総理大臣を就任の大臣とする国の行政機関であるにもかかわらず、権限・予算とは最も無縁な官庁であった。首相直属の行政機関として国の安全保障から生活まで各省庁間の政策調整を担当といえ、聞こえがいいが、口の悪い人に言わせると、「各省が捨て去ったゴミの事務を集めたようなもの」だった。²⁰

総理府と内閣官房の組織上の関係はわかりづらいが、職員のほとんどが重複、ほぼ一体、表裏の関係である。内閣官房は閣議に関わる重要事項の総合調整を、総理府は各省庁間にまたがる事務の連絡などによる調整を担当してきた。具体的には、内閣参事官室、内政審議室、外政審議室、内閣安保・危機管理室、内閣広報官室といった各省出向者から構成された組織が動きそれぞれの分野での政策調整をしてきた。²¹

この総理府から内閣府へのバージョンアップは、橋本行革で、内閣機能をどう強化するかが重要な検討課題として議論された結果、実現した。新たに接注意される内閣府の役割は、内閣府設置法によって「内閣総理大臣を長とする行政機関としておかれ、内閣官房を助けて国政上重要な具体的事項に関する企画立案及び総合調整を行う」と定められた。²²

内閣府の新設による官邸機能の強化とは、総理府に経済財政諮問会議が加わったことによって、スタッフ数が増加したことである(竹中 2005)。前述の通り、総理府は法案を立案できる事務局機能を備えておらず、省庁間をまたがる利害調整が必要な法案が上がってきた場合、それを調整するだけであった。²³ 従って、首相が改革に取り組む時、それに関連する各省庁に法案作成を指示するし

¹⁹ 中央教育審議会ホームページ

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuuou/index.htm, 2008年7月25日アクセス。

²⁰ 行研「21世紀・新霞が関の姿『内閣府』『財務省』の巻」『月刊官界』(2001年1月):230-251。

²¹ 前掲書 231 p。

²² 前掲書 232p。

²³ そもそも、内閣法の改正以前、内閣総理大臣には法案の発議権がなかった。山口(2007), p.178。

かなかった。その結果、首相の改革案は省庁内で骨抜きにされることが多かった（竹中 2005, 159）。

しかしながら省庁再編後、新設の内閣府に旧・経済企画庁という政策官庁が加わることで、首相はそのスタッフによる直属の政策立案の事務局を持てるようになった。旧・経済企画庁は小規模な官庁であったが、それでも約 500 人の政策立案スタッフが首相の直属となったのである。²⁴ そして、旧経済企画庁の官僚は、内閣府において経済財政諮問会議など、様々な政策立案の舞台の事務局として関わるようになった。それによって首相は、自ら政策を立案することができるようになったのである。例えば、よく知られるように、旧経済企画庁の官僚が内閣府に設置された経済財政諮問会議の事務局を務め、竹中平蔵経済財政担当大臣の下で小泉構造改革の実現に大きな役割を果たした（竹中 2006, 143-167, 244-325）。

ここで重要なのは、伝統的に旧経済企画庁には旧通産省から多くの官僚が出向していたことである。そのため、旧経済企画庁は「通産省の植民地」と呼ばれてきた。²⁵ そして、通産省は旧経企庁を通じて、政府の経済政策の意思決定に強い影響力を及ぼしてきた。

この旧経済企画庁が内閣府に統合された後も、旧経企庁に出向していた旧通産省（経済産業省）の官僚は、内閣府の中で政策立案に携わることになった。具体的には、新設・内閣府の最大の売り物である局長級「政策統括官」のうち、²⁶ 政策立案にかかわる経済財政官 3 人のうち 1 人が、通産省の影響が強い経企庁出身、その下に入る官房審議官 3 人中 2 人が通産省出身、参事官も 16 人中、経企庁出身が 6 人、通産省出身者が 2 人入った。また、その下に入る中堅以下のスタッフについても、旧経企庁・通産省出身者が多数入ることになった。²⁷

その結果、経済産業省は首相直属の政策スタッフに接触するチャンネルを多く持てることになった。その結果、従来からの経済政策のみならず、外交など他の政策領域についても、首相の意思決定に直接的に影響を及ぼすことができるようになったと考えられる。²⁸

²⁴ 『国会便覧(平成 12 年 8 月新版)』による。

²⁵ 行研「官界中央人脈図/経済企画庁」『月刊官界』(2001 年 1 月号) :78-93。

²⁶ 政策統括官は、内閣府に設置される「経済財政諮問会議」「総合科学技術会議」「中央防災会議」「男女共同参画会議」の 4 会議の事務局長も兼務する。行研「官界中央人脈図/内閣府」『月刊官界』(2001 年 4 月号) :102-114。

²⁷ 『国会便覧(平成 13 年 5 月臨時版)』による。

²⁸ 旧経済企画庁には、旧大蔵省も多く出向者を出し、強い影響力を誇っていた。それは、内閣府においても、経済財政諮問会議における「骨太の方針」の作成などへの財務省の盈虚力増大につながった（竹中 2006, 244-280）。それについてはこの報告で扱う範囲外である。

(4)「首相官邸上での政治家の意図を捉えた省庁の動き」(中国の台頭への対抗策の提示) :

最後に、政策過程に影響を与えた「首相官邸上での政治家の意図を捉えた省庁の動き」について検証する。2001年4月、小泉純一郎が首相に就任した。よく知られるように、小泉は政治的対立に勝利し、構造改革を実現するために「ポピュリスト的方法」を用いた(内山 2007, 4-12; 大嶽 2003, 118-9)。具体的には、小泉内閣への支持率を上げるために、小泉は構造改革への反対者を「抵抗勢力」と呼び、「小泉対抵抗勢力」というわかりやすい対立構図を作り出し、国民にアピールした。一般的に、「抵抗勢力」とは自民党の族議員と官僚組織のこととされている(内山 2007, 8)。また、様々な学者が、外交・安全保障政策については「アジア・スクール(アジア派)」を小泉が「抵抗勢力」と見なしていたことを指摘している(樋渡 2007)。

小泉内閣下では、小泉の靖国神社参拝を契機に、日中関係が悪化していた。また、小泉の靖国参拝は、日本国民の間に嫌中感情を悪化させ、ナショナリズムの感情が高まった。このナショナリストによって、「アジア・スクール」は厳しく批判された。このことは、小泉内閣の高い支持率の維持に貢献したとされている(読売新聞政治部 2005)。

しかしながら2000年、中国がASEANとの間でFTA交渉を開始することで合意したことが発表された。この事実は、日本では衝撃を持って受け止められた。ジャーナリズムは、日本政府のアジア諸国などとの間のFTA交渉の遅れを厳しく批判した。例えば、2001年11月の小泉首相東南アジア歴訪時に、記者団との間で、以下のようなやりとりがあった。

(記者) 先ほどの話の中で、ASEAN重視ということをつたえおっしゃっていましたが、そのASEANは中国と自由貿易協定を組むことで基本合意したと聞いています。交渉を開始するということですね。ASEANの中で、中国をどう捉えているかはともかく、中国とASEANとの関係が強まることは間違いないと思います。そのときに、日本はどのような立場になるのか、アジア統合の中で、日本が取り残されることになるのかどうか、更にこういうASEANと中国との関係強化について総理はどのようにお考えになるのか、日本はこれからどうするのか、その辺を具体的にお話し願います。

(小泉総理) ちょっと自虐的な見方が、日本の新聞には多いと思います。日本が取り残される、その心配は全くありません。今日の日本とASEANとの会合でも、各国首脳から今までの日本とASEANとの関係、日本の協力について高い評価と感謝の言葉を率直に述べていただきまして、私も心強く思いました。中国とASEANの関係が深まることは日本も歓迎します。日本が取り残されるとか、日本がASEAN諸国に快く思われていないのではないのかというのは、あまりにも自虐的な、日本がやることは低く評価しようとする、日本のマスコミの悪い面ですね。そうではないと思います。日本というのは、本当にASEANから感謝されています。評価を受けています。二十数年間、総理がくるくる代わっても、日本のASEAN重視の姿勢は変わらないという評価を受けている。非常に心強く思いました。これまでのASEAN重視の基本姿勢、間違っ

いなかったなど、これからもその国に必要な協力を日本は行っていきたい。

多国間協力、日中韓、日本・ASEAN間、この協力を今後とも今までの基本方針というの間違っていなかったと、この基本方針どおり進めていきたいと。余り日本はダメだダメだと思わない方がいいのではないかと。

(記者) 日本ではなくて、なぜ中国になったと思いますか。

(小泉総理) それは、日本との関係は、今まで大変友好的であります。中国との友好関係を持つということは、日本も歓迎したいと思います。

(記者) ですから、なぜ中国になったと。

(小泉総理) それぞれの国も各国との友好関係を増進していくというのは、当然だと思います。²⁹

また、産業界も小泉首相に早期の FTA 交渉進展を求めたものと思われる。例えば、畠山襄（はたけやまのぼる）JETRO 理事長は、小泉構想提案直後ではあるが、以下のようなコメントを出しており、これは当時産業界が持っていた意向を示していると考えられる。「日本がシンガポールとの FTA 調印、ASEAN との FTA を含めた経済連携構想の提案を行った意義は大きい。日本は WTO もやるが FTA も追求するとの方向性をここで改めて示したといえる」「中国に対して必要以上に脅威を感じたり、先を越されたと考えるのは間違いだ」「小泉首相の構想を実現させる努力が不可欠だ」「中国への関心が強いが、ASEAN も受け身に回っているだけではない。。。みんないろいろな可能性を模索しており、気づいたら日本だけが取り残されていたという事態は回避しなければならぬ」³⁰

これらの批判をかわし、内閣支持率を維持するために、小泉は中国の通商政策に対する対抗策を必要としていたと考える。

また、平沼赳夫経済産業相も、経産省の方針がいまだ WTO 中心主義であるにもかかわらず、中国・ASEAN の FTA 交渉開始発表以後、国会答弁やマスコミへの記者会見等で、FTA 交渉を進展させる必要性を何度も繰り返し訴え始めた。例えば、彼は朝日新聞のインタビューで以下の通り答えている。

「東南アジア諸国連合 (ASEAN) との自由貿易協定 (FTA) は時間がかかるかもしれないが、結ばなければならない」「WTO を補完する 2 国間や地域間の FTA は世界のすう勢。年内にシンガポールと締結予定の FTA は日本最初のものとして画期的だ」「ASEAN との FTA は中国が先を行っているが、日本も専門家部会を作って作業してい

²⁹ 外務省ホームページ「会談・訪問」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/index.html>, 2008 年 7 月 25 日アクセス。

³⁰ 読売新聞(2002 年 1 月 22 日号)

る」³¹

平沼はナショナリストとして知られた政治家であった。それゆえに、彼も中国への対抗策を必要とし、経産省の WTO 中心主義から「WTO と FTA の補完関係」への大きな政策転換へ強い指導力を発揮しようとしたと考えられる。

2002 年 1 月、小泉首相は「日・ASEAN 協力の『5つの構想』」を提案した。それは、(1) 教育、人材育成分野での協力（大学交流推進の政府調査団の派遣等）；(2) 「日本 ASEAN 交流年 2003」（文化交流、知的交流を含めた幅広い交流）；(3) 「日・ASEAN 包括的経済連携構想」（貿易、投資、科学技術、観光等の幅広い分野での経済連携を強化。具体的提案をまとめ、日・ASEAN 首脳会議での合意を目指す）；(4) 「東アジア開発イニシアティブ」（この地域の一層の繁栄と発展のため、今後の開発協力のあり方について、共に考えるための会合の開催）；「国境を越える問題」を含めた安全保障面での日・ASEAN 協力の強化、の 5 項目について、日本がイニシアティブを発揮することを宣言するものであり、「福田ドクトリン」以降の日本の ASEAN 重視政策を継承しつつ、それを包括的な構想として発展させたものであった。³²

この小泉構想の提案に至るまでの政策過程は、「省庁での議題(アジェンダ)設定」「制度変化」を基にした「首相官邸上での政治家の意図を捉えた省庁の動き」として、以下の通りと考えられる。

- (a) 小泉首相は、2000 年の中国と ASEAN の FTA 交渉開始の合意に対して、マスコミや産業界の批判もあり、中国に対する対抗策を必要とした。
- (b) 外務省や文部科学省は、小泉首相に対抗策を提示できるような検討をしていなかった。むしろ、これまでの政策を転換することにつながる対案の検討には、消極的であった。特に外務省は基本的に外交政策について戦略がなく対症療法的な対応に終始しており、外国との外交関係の悪化につながる政策転換については消極的であった (Krauss 2003)。
- (c) 一方、経済産業省は、元々通産相時代に審議会で「21 世紀の産業政策の在り方」を議論し、その報告書には経済統合、貿易投資自由化、人材交流の推進など、小泉構想につながる提案が含まれていた。経産省は、平沼経産相の強い意向もあり、小泉首相が中国への対抗策を模索するのを好機ととらえ、報告書の政策案の実現に動いた。また、経産省自身も中

³¹ 朝日新聞(2001 年 11 月 22 日号)

³² 小泉首相と、その前任の森喜朗は、福田赳夫元首相が率いた派閥「清和会」出身であり、外交においては、明確にアジア重視の志向を持っていた。飯島(2007)、加藤(2002)による。

国に対する危機感を感じていた。³³ 首相官邸へは、内閣府に出向している経産省出身者を通じて、政策案を伝えたと考えられる。

結果として、首相官邸において、経産省と外務省や文科省の間で、政策実現を巡って競争が起き、最終的に経産省の案が首相官邸で採用された。経産省の案が「日・ASEAN 協力の『5つの構想』」として採用されたのである。

(5) 小泉構想提案後の政策変化：

2002年1月に小泉構想が発表されて以降も、マスコミは以下の通り、政府に対して、FTAの推進を求め続けた。

「中国は5月から始めたFTA交渉の進捗状況を確認する枠組見協定文書への調印を目指す。中国に後れをとる日本には農業分野の開放問題だけではなく、二国間と一括のどちらを選ぶかが、大きな争点となりそうだ」³⁴

「中国がFTAの交渉に道筋をつけたことで、中国が先行する状況が一段と強まった。農業部門の自由化問題にどう対応するかの青写真もないまま、交渉に着手した日本の戦略性の乏しさが浮き彫りになった形だ」³⁵

「日本の取り組みは遅れている。農業分野の自由化に農水省が反対し、経済産業省や外務省もFTAの進め方に不協和音が聞かれる。省庁間の意思統一を早急に図らなければ、中国に引き離される」³⁶

「形式上は中国と比べ1年遅れだが、実際の距離はそれ以上に開きがある」³⁷

「小泉純一郎首相が一連の会議終了後の記者会見で示した今後のFTA戦略は『やれるところ(国)からやる』だった。首相自らが指導力を発揮して困難な交渉を乗り切りつつある中国とはあまりに対照的。地域経済外交への明確な戦略を欠いた日本は、経済面での主導権を奪われつつある」³⁸

政策転換に消極的だった外務省も中国のASEANへのFTA提案を意識し、それに対抗する必要性を認識した。例えば、田中均外務省アジア大洋州局長も「(田

³³ 経産省・荒井審議官はインタビューで「このままでは世界の流れに置いていかれる」「今後は通商戦略の1つとして、アジアとの一体化、アジアとの共通戦略を練る」と答えた。週刊東洋経済(2000年1月1-8日号)p.144

³⁴ 日本経済新聞(2002年3月16日)

³⁵ 読売新聞(2002年5月19日)

³⁶ 読売新聞(2002年9月22日)

³⁷ 読売新聞(2002年11月5日)

³⁸ 日本経済新聞(2002年11月6日)

原総一郎氏との対談で) 1つの戦略論として、力のバランスをとろうということです。やっぱり地域共同体の中には民主主義国を入れておくべきだということから、オーストラリアやニュージーランドは入れなきゃいけないという議論をずっとしてきた」と発言した。³⁹

そして、日本の通商政策の原則であった「WTO 中心主義」が揺らいでいった。「外交青書」では、以下の通り表現が変化する。

「世界防衛機器間 (WTO) の新ラウンドを早期に立ち上げ、多角的貿易体制を強化しなければならない。同時に、多角的貿易体制を補完し、強化するために、地域間の協力、地域内の協力、二国間の協力をそれぞれ増進していくことも重要との認識が広まりつつある。WTO 協定に整合的な地域貿易協定や二国間自由防衛機協定は、域外国・第三国に対する障壁とはならず、むしろ開放的な貿易を推進し、世界貿易の拡大に貢献し得るものと考えられるからである」(2000 年)⁴⁰

「一方で、二国間や地域内において、WTO で定められた水準を超える貿易自由化や現在の WTO 協定では十分規律が及んでいない分野でのルール作りを推進することによって、こうした多角的貿易体制を補完し、強化していくべきとの考えから、近年、地域間、地域内、二国間での経済連携の強化も検討するようになっている」(2002 年)⁴¹
「日本は、WTO を中心とする多角的貿易体制を維持し、強化していくことを基本とし、WTO との整合性を確保しながら、相手国・地域の特質や日本との関係を十分に踏まえて、日本にとり最も望ましい形で柔軟な経済外交戦略をとっていく考えである」(2002 年)⁴²

「自由貿易協定・経済連携協定 (FTA/EPA) は、世界貿易機関 (WTO) で実現できる水準を超えた、あるいは、WTO では取り扱われていない分野における連携を強化する手段として有効であり、WTO を中心とする多角的自由貿易体制を補完・強化するものとして、近年急速に拡大している」(2003 年)⁴³

「このため WTO 体制を補完する形で自由貿易を推進していく種々の方策を検討する必要性が出てきている。このような方策の一つとして EPA/FTA がある。WTO で実現できる水準を超えた、あるいは WTO ではカバーされない分野における経済上の連携の強化を図る手段として EPA/FTA を結ぶことは日本の対外経済関係の幅を広げる上で意味は大きい」(2004 年)⁴⁴

³⁹ 田中均・田原総一郎(2005)「国家と外交」185p

⁴⁰ 外務省「外交青書」2000 年 96p

⁴¹ 外務省「外交青書」2002 年 110-111p

⁴² 前掲書 111p

⁴³ 外務省「外交青書」2003 年 160p

⁴⁴ 外務省「外交青書」2004 年 34p

また、外務省は「日本の FTA 戦略」(2002 年)を発表し、FTA を「日本の利益増進につながる外交上の重要な手段」と再定義した。⁴⁵ また、経済産業省の「通商白書」でも、2000 年以降、徐々に「WTO の欠陥を補完する FTA」へと表現が変化していった。

「重層的な通商政策の一環として、多角的貿易体制と地域協力は連携し得る」(2000 年)⁴⁶

「WTO の機動性は低下傾向」(2001 年)⁴⁷

「東アジアの成長要素を取り込んで国内経済の活性化」(2002 年)⁴⁸

「WTO では機動的な交渉や合意形成が困難になる傾向」(2002 年)⁴⁹

「東アジア・ビジネス圏の制度化」(2003 年)⁵⁰

「グローバルな枠組みである WTO と地域的な ASEAN+3 をそれぞれの特性を生かす形で活用」(2003 年)⁵¹

「WTO で定められていない分野や十分カバーされていない分野などにおいて先行してルールを成立させる『WTO プラス』の可能性」(2004 年)⁵²

「質の高い東アジアの経済統合」(2005 年)⁵³

要するに、外務省・経済産業省(通産省)ともに、2000 年を境に、「WTO 中心主義」から「WTO と FTA の補完関係」へと政策転換が起こっていることがわかる。そして、小泉首相は 2002 年、シンガポールで以下のスピーチをした。

「共に歩み共に進むコミュニティの構築を目指すべきだ、そのために様々な協力を進めていくべきだ」「このような協力を通じて、日本、ASEAN、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランドのような国々が、このようなコミュニティの中心的メンバーとなっていくことを期待します」(尾池 2007)

小泉首相はその後、小泉構想に含まれた「包括的経済連携」(貿易、投資、科学技術、観光等の幅広い分野での経済連携を強化)という考え方を、日本の東

⁴⁵ 外務省経済局「日本の FTA 戦略」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/fta/policy.html>, 2008 年 7 月 25 日アクセス。

⁴⁶ 通商産業省「通商白書」2000 年 119p

⁴⁷ 経済産業省「通商白書」2001 年 157p

⁴⁸ 経済産業省「通商白書」2002 年 125p

⁴⁹ 前掲書 126p

⁵⁰ 経済産業省「通商白書」2003 年 182p

⁵¹ 前掲書 194p

⁵² 経済産業省「通商白書」2004 年 180p

⁵³ 経済産業省「通商白書」2005 年 323p

アジア政策の理論的支柱として、「シンクタンク間の具体的なネットワークづくりの開始」「テロ対策能力向上支援としての研修セミナー要員の受け入れ拡大を表明」(2002年)、「鳥インフルエンザについて1.35億ドルの支援策」「総額75億円のASEAN統合支援拠出金の拠出」(2005年)など、東アジア協力への支援策を次々と打ち出した。⁵⁴

また、「高等教育の国際化」については、様々な省庁や審議会で議論され、政策実現が競争される課題となった。現在、以下の審議会・諮問会議および各省庁で、「高等教育の国際化」について議論が行われている。(1)教育再生会議(内閣府);(2)経済財政諮問会議(内閣府);(3)総合科学技術会議(内閣府);(4)イノベーション25戦略会議(内閣府);(5)アジア・ゲートウェイ戦略会議(内閣府);(6)規制改革会議(内閣府);(7)中央教育審議会(文科省);(8)外務省;(9)経済産業省。⁵⁵

結論

本稿では、小泉内閣での首相官邸主導体制と政策変化を、官僚制に焦点を当てて検証した。その事例研究としては、2000年の中国とASEANのFTA交渉開始の合意に対する2002年1月の小泉首相による「日・ASEAN協力の『5つの構想』」の提案による、通商政策や高等教育政策の転換を分析した。

また、本稿は、官邸主導体制下の政策転換に影響を与えたと考える(1)「各省庁における議題(アジェンダ)設定」;(2)官邸機能強化という「制度変化」;(3)「政治家の意思への省庁の対応」の3つのプロセスに注目した。その結果、これまで外務省によって政策過程が独占され、首相による政策転換が容易ではなかった外交政策や、文科省が独占していた高等教育政策について、他の省庁が練り上げていた対案を、首相により容易に提案することができるようになった。その結果、経産省から提案された中国への対抗策を、首相は採用することができたと考える。

本稿の含意を述べる。これまで、日本の外交政策は対症療法的とされてきた。しかし、首相官邸機能の強化によって、外交においても首相は戦略的な対応が可能となったということである。しかし、それは官邸が外務省を抑えることができたというよりも、官邸に対する他省庁からの対案提示のアプローチを受けられるようになった。そして、首相が複数のオプションの中から政策を選択することが可能になったということである。首相の指導力は、官僚の行動を抑えられたことでなく、むしろ、首相官邸を舞台に、官僚が首相により容

⁵⁴外務省ホームページ「会談・訪問」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/index.html>, 2008年7月25日アクセス。

⁵⁵内閣府ホームページ<http://www.cao.go.jp/>, 2008年7月25日アクセス。

易にアクセスできる範囲が広がったことによって、実現したと考えられるのである。

最後に、今後の研究について述べる。この報告では、官邸主導体制下の各省庁内や内閣府内で官僚が「議題（アジェンダ）設定」「法文作成作業」をどのように行っているか、また、各省庁から内閣府内に出向した官僚が、首相官邸で政策が採用されるためにどのように行動しているかは、文献資料を使ってできる限り検証を試みたが、まだ十分ではない。繰り返すが、政策担当者（官僚、政治家、政党スタッフ、産業界など）へのインタビューを行うことが、必要であろうと考える。

参考文献

『朝日新聞』

『日本経済新聞』

『読売新聞』

『週刊東洋経済』

飯島勲 (2006) 『小泉官邸秘録』 東京、日本経済新聞社。

飯島勲 (2007) 『実録小泉外交』 東京、日本経済新聞社。

上杉隆 (2007) 『官邸崩壊：安倍政権迷走の一年』 東京、新潮社。

内山融 (2007) 『小泉政権：「パトスの首相」は何を変えたのか』 東京、中公新書。

尾池厚之(2007)「東アジアを舞台とする各国の攻防 — 経済連携交渉をめぐる
主導権争い」『貿易と関税』(9月号)

大嶽秀夫(2003)『日本型ポピュリズムの研究—政治への期待と幻滅』東京、中公
新書。

外務省(1999)『外交青書(1998年版)』東京、時事画報社。

外務省(2000)『外交青書(1999年版)』東京、時事画報社。

外務省(2001)『外交青書(2000年版)』東京、時事画報社。

外務省(2003)『外交青書(2002年版)』東京、時事画報社。

外務省(2004)『外交青書(2003年版)』東京、時事画報社。

外務省(2005)『外交青書(2004年版)』東京、時事画報社。

外務省経済局「日本の FTA 戦略」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/fta/policy.html>, 2008 年 7 月 25 日アクセス。

外務省ホームページ「会談・訪問」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/index.html>, 2008 年 7 月 25 日アクセス。

加藤淳平(2002)「研究ノート：戦後日本の首脳外交—独立回復後、森首相退陣まで」『外務省調査月報』(2002 年 No.1) : 77-104。

行研「官界中央人脈図/経済企画庁」『月刊官界』(2001 年 1 月号) :78-93。

行研「21 世紀・新霞が関の姿『内閣府』『財務省』の巻」『月刊官界』(2001 年 1 月) : 230-251。

行研「官界中央人脈図/内閣府」『月刊官界』(2001 年 4 月号) :102-114。

経済産業省(2001)『通商白書(2000 年版)』東京、時事画報社。

経済産業省(2002)『通商白書(2001 年版)』東京、時事画報社。

経済産業省(2003)『通商白書(2002 年版)』東京、時事画報社。

経済産業省(2004)『通商白書(2003 年版)』東京、時事画報社。

経済産業省(2005)『通商白書(2004 年版)』東京、時事画報社。

経済産業省(2006)『通商白書(2005 年版)』東京、時事画報社。

経済産業省ホームページ <http://www.meti.go.jp/committee/index.html>, 2008 年 7 月 25 日アクセス。

『国会便覧(平成 12 年 8 月新版)』東京、日本政経新聞社。

『国会便覧(平成 13 年 5 月臨時版)』東京、日本政経新聞社。

産業構造審議会・総合部会 21 世紀経済産業政策検討小委員会報告書「21 世紀
経済産業政策の課題と展望」について

<http://www.meti.go.jp/kohosys/press/0000450/>, 2008 年 7 月 25 日ア
クセス。

信田智人(2004)『官邸外交——政治リーダーシップの行方』東京、朝日新聞社。

清水真人 (2005)『官邸主導：小泉純一郎の革命』東京、日本経済新聞社。

「新通商産業事務次官に聞く：世界に発信する政策官庁をめざす」『通産ジャー
ナル』(1999 年 10 月号)：8-11。

竹中治堅 (2005)『首相支配-日本政治の変貌-』東京、中公新書。

竹中平蔵 (2006)『構造改革の真実：竹中平蔵大臣日誌』東京、日本経済新聞
社。

田中均・田原総一郎(2005)『国家と外交』東京、講談社。

中央教育審議会ホームページ

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuuou/index.htm, 2008 年 7 月
25 日アクセス。

通商産業省(1999)『通商白書(1998 年版)』東京、時事画報社。

通商産業省(2000)『通商白書(1999 年版)』東京、時事画報社。

東京大学社会科学研究所編 (2006)『「失われた 10 年」を超えて II：小泉改革の
時代』東京、東京大学出版会。

内閣府ホームページ <http://www.cao.go.jp/>, 2008 年 7 月 25 日アクセス。

樋渡展洋(2006)「序章：政治転回・小泉政権の意味」東京大学社会科学研究所編
『「失われた 10 年」を超えて II：小泉改革の時代』：1-24. 東京、東京大
学出版会。

文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/b_menu/b004.htm, 2008年7月25日アクセス。

山口二郎 (2007) 『内閣制度』 東京、東京大学出版会。

読売新聞政治部 (2005) 『外交を喧嘩にした男 小泉外交 2000日の真実』 東京、新潮社。

Fujimura, Naofumi (2007) “The Power Relationship between the Prime Minister and Ruling Party Legislators: The Postal Service Privatization Act of 2005” *Japanese Journal of Political Science* 8(2): 233-61.

Krauss, Ellis S. (2003) “The US, Japan, and trade liberalization: from bilateralism to regional multilateralism to regionalism”, *The Pacific Review*, 16:3, 307- 329.

Nakano, Koichi (1998) “The Politics of Administrative Reform in Japan: Toward a More Acceptable Government?” *Asian Survey*. Vol. XXXVIII, No.3, pp. 291-304.

Shinoda, Tomohito (1998) “Japan’s Decision Making under the Coalition Government” *Asian Survey*. Vol. XXXVIII, No.7, pp. 703-723.

Takayasu, Kensuke (2005) “Prime-ministerial power in Japan: a re-examination”, *Japan Forum*, 17(2): 163-184.

GIARI Working Paper Vol. 2008-J-3,

January 15 2009

発行者 早稲田大学グローバル COE プログラム
「アジア地域統合のための世界的人材育成拠点」
〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 1-21-1
早大西早稲田ビル 5F 507 号室
E-mail: affairs@waseda-giari.jp
Webpage: <http://www.waseda-giari.jp>

発行所 国際文献印刷社